Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2007

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-51091-8

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, décembre 2007

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint mon rapport spécial concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Je vous saurais gré de le remettre à l'Assemblée nationale le jour du dépôt des Comptes publics par le gouvernement.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

	Parag.
AVANT-PROPOS	**1.**
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	**3.**
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	**24.**
RAPPORT DE VÉRIFICATION ET PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS DU CANADA POUR LE SECTEUR PUBLIC	**29.**
RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT	**34.**
Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement	**36.**
Autres modifications découlant de la réforme comptable	**38.**
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL	**43.**
AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	**45.**
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	**48.**
Présentations aux parlementaires	**55.**
ANNEXES	
Annexe 1 - Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	
Annexe 2 - Rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement	
Annexe 3 - Présentation à la Commission de l'administration publique le 29 novembre 2007	
Annexe 4 - Présentation à la Commission de l'administration publique et à la Commission des finances publiques à l'occasion du dépôt à l'Assemblée nationale des *Comptes publics 2006-2007*	

Les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux sont présentés à la suite de la section portant sur la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux.

Abréviations et sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

Vérification menée par
Camille Daigle
Directeur de vérification

France Babin
Julie Côté
Marie-Josée Couture
Nancy Fagnant
Élyse Fortier
Vickie Fournier
Simon Hamelin
Julie Laflamme
Christian Madore
Guy Magnan
Isabelle Magnan
Christine Mailloux
Lucie Pageau
Mélanie Poisson
Serge Prévost
Marie-Catherine Tremblay

Plus de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

AVANT-PROPOS

1. Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Ce rapport présente mes observations et mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il accompagne le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics et qui figure à l'annexe 1 du présent rapport.

2. Ce rapport sera reproduit en annexe du tome III de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*. Il vise notamment à permettre aux parlementaires de prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de toutes mes remarques sur ces derniers.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

3. Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2006-2007. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 2 milliards de dollars, d'un passif de 170 milliards, d'une dette nette de 122 milliards et d'un déficit cumulé de 96 milliards au 31 mars 2007.

4. Ma première observation vise à situer mon opinion dans son contexte, compte tenu de la réforme de la comptabilité du gouvernement.

5. En 1997-1998, une réforme importante de la comptabilité du gouvernement a été effectuée. Cette réforme plaçait alors « le gouvernement du Québec à l'avant-garde des gouvernements au Canada à l'égard de l'application des normes de comptabilisation pour le secteur public ».

6. Depuis cette réforme, les normes comptables ont continué à évoluer et le nombre d'écarts importants entre les conventions comptables du gouvernement et les recommandations du Conseil sur la Comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a augmenté.

7. Les rapports précédents du Vérificateur général relatif à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement, ont mentionné à maintes reprises le fait que les conventions comptables du gouvernement ne s'alignaient plus sur les principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public (PCGR).

8. En 2005-2006, le CCSP a publié une nouvelle norme voulant que les vérificateurs des gouvernements formulent leur opinion quant à la fidélité des états financiers aux PCGR du Canada pour le secteur public.

9. À l'instar de tous les autres vérificateurs généraux des gouvernements, je me suis prononcé une première fois l'an dernier sur la fidélité des états financiers du gouvernement du Québec aux PCGR du Canada pour le secteur public. À cette occasion, j'ai conclu qu'il ne m'était pas possible d'exprimer une telle opinion en fonction des PCGR pour le secteur public en raison des différences entre les conventions comptables du gouvernement et ces PCGR. Le travail à effectuer pour évaluer les répercussions de ces différences et pour en informer adéquatement les lecteurs des états financiers était trop important pour que je puisse le faire au prix d'un effort raisonnable.

10. Au printemps 2007, dans la foulée du Budget 2007-2008, la ministre des Finances, qui est aussi ministre des Services gouvernementaux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor a manifesté son intention d'ajuster les conventions comptables du gouvernement à celles applicables aux administrations publiques du Canada. Elle a aussi annoncé que les commissions scolaires, les cégeps et les hôpitaux seront intégrés dans le périmètre comptable du gouvernement. Par conséquent, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances et de membres de mon personnel a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité du gouvernement. La participation à ce groupe de travail m'a permis de concrétiser mon objectif stratégique de renseigner adéquatement les parlementaires sur les états financiers du gouvernement ou sur les autres documents de nature financière.

11. Le groupe de travail avait pour mandat de déterminer les modifications nécessaires afin que les conventions comptables du gouvernement soient conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public. Il se devait aussi d'examiner les implications de ces modifications sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sur la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ainsi que sur la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. L'application de ces lois repose en effet sur l'information financière produite en fonction des conventions comptables du gouvernement.

12. Les membres du groupe de travail sont entrés en communication avec les personnes qu'il était nécessaire de rencontrer et ont obtenu la collaboration de nombreux intervenants. Au terme de leurs travaux, ils ont formulé leurs recommandations aux autorités compétentes. Les principales recommandations concernent :

- L'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement de toutes les entités publiques du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation, excluant les universités autres que l'Université du Québec et ses constituantes;
- L'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux.

13. Toutes les recommandations ont été suivies par le gouvernement. En conséquence, je suis heureux de vous confirmer que les états financiers consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2007 ont été préparés sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public. Il s'agit là d'un geste majeur posé par le gouvernement.

14. Pour ce qui est de ma vérification, elle m'a permis d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement sans aucune restriction ni commentaire quant au respect des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables du gouvernement C'est la première fois en huit ans qu'une telle opinion est formulée et tous les acteurs ayant fourni des efforts à cet égard peuvent être fiers. Je tiens à féliciter le gouvernement pour cette réforme qui marquera l'évolution de la comptabilité gouvernementale.

15. Par ailleurs, j'endosse pleinement les commentaires formulés par le groupe de travail à l'effet que l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable ne devrait aucunement altérer l'autonomie de leurs gestionnaires ni leurs obligations de reddition de comptes. Aussi, je continuerai de m'assurer qu'ils respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Je compte ainsi contribuer à améliorer le contrôle parlementaire sur les dépenses substantielles engagées par ce secteur crucial de l'administration publique.

16. Cet objectif de renforcer le contrôle parlementaire sur les entités des réseaux m'a amené à proposer des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois. Il convient de souligner que ces organisations génèrent plus de la moitié des dépenses publiques à l'échelle du Québec. Ces modifications visent à me permettre de vérifier, sur une base discrétionnaire, l'information financière qu'elles publient. J'améliorerais ainsi ma connaissance de leurs systèmes financiers, de leurs opérations et de leur gouvernance, ce qui faciliterait d'autant mes travaux de vérification de l'optimisation des ressources.

17. Le fait de me donner le pouvoir de vérifier les états financiers de ces entités devrait également améliorer la qualité des informations transmises à leur ministère responsable. Étant à la fois le vérificateur des livres et comptes du gouvernement et de quelques unes des entités des réseaux, je serais aux premières loges pour bien renseigner les parlementaires sur la situation financière des réseaux.

18. Ma seconde observation concerne l'absence de commentaires formulés à l'intention des parlementaires, dans le présent rapport, quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

19. Je rappelle que, l'an dernier, je soulevais le caractère peu significatif du solde établi aux fins de cette loi. J'avais aussi adressé des recommandations au gouvernement, lesquelles visaient à améliorer sa reddition de comptes pour favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Celui-ci s'était, dans un premier temps, engagé à s'assurer « de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».

20. Les conclusions du groupe de travail confirment la nécessité de revoir la loi pour s'assurer d'une plus juste reddition de comptes quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire au sens de cette loi. Aussi, le groupe recommande de modifier la loi afin d'établir à zéro le solde de l'excédent aux fins de cette même loi en date du 1er avril 2006. Le contenu du rapport du groupe de travail est reproduit à l'annexe 2. Le fait que le gouvernement s'est engagé à donner suite à l'ensemble des recommandations du rapport produit par ce même groupe explique l'absence de recommandations de ma part sur ce sujet dans le présent rapport spécial.

21. Lors du dépôt des *Comptes publics 2006-2007*, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale dont celles portant précisément sur le calcul de l'indicateur lié à l'équilibre budgétaire, soit le solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Je juge donc que les efforts accomplis en vue de répondre à mes préoccupations sont satisfaisants.

22. Le respect de l'équilibre budgétaire suscite un vif intérêt chez les parlementaires. C'est pourquoi je veillerai à la qualité de l'information qui leur est destinée à cet égard. Si nécessaire, j'entreprendrai des études ou des vérifications se rapportant à leurs besoins en la matière.

23. En terminant, j'invite le gouvernement à demeurer vigilant afin que ses conventions comptables évoluent au même rythme que les normes du CCSP.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

24. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances pour la ministre des Finances et celle-ci les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils sont inclus dans la deuxième section du volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par la ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor.

25. Par ailleurs, à l'exception des données permettant de produire le Rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts sur les crédits, nous n'avons effectué aucun travail quant au volume 2 des Comptes publics, intitulé *Revenus, crédits, dépenses et investissements du Fonds consolidé du revenu et informations financières sur les fonds spéciaux du gouvernement du Québec*.

26. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

27. Comme c'était le cas l'an dernier, cette vérification de l'information financière vise deux objectifs. Tout d'abord, elle a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats, en fonction des PCGR du Canada pour le secteur public.

28. Cette vérification a également pour objet, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, de permettre de formuler une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement ainsi que de ses résultats, selon les conventions comptables du gouvernement.

RAPPORT DE VÉRIFICATION ET PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS DU CANADA POUR LE SECTEUR PUBLIC

29. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007 a permis d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement sans aucune restriction ni commentaire quant au respect des principes comptables généralement reconnus et des conventions comptables du gouvernement. C'est la première fois en huit ans qu'une telle opinion est formulée et tous les acteurs ayant fourni des efforts à cet égard peuvent être fiers. En effet, cette opinion est le fruit du résultat d'une importante réforme de la comptabilité gouvernementale qui a donné lieu à la préparation d'états financiers sur la base de conventions comptables conformes aux PCGR du Canada pour le secteur public.

30. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les principes comptables généralement reconnus du Canada applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et des conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

31. Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR du Canada propres à ce secteur.

32. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information fournie est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins. Ce processus est rigoureux, ce qui hausse la valeur des informations financières qui y sont présentées.

33. Par ailleurs, les normes comptables sont en constante évolution; en effet, il importe de s'assurer en tout temps de leur pertinence. C'est pourquoi le CCSP consulte régulièrement les milieux professionnel et gouvernemental quant à celles-ci. Actuellement, les normes relatives à la comptabilisation des transferts gouvernementaux font l'objet d'un processus de consultation. Il s'agit d'un sujet d'importance; par conséquent, j'entends participer à ce processus et en informer les parlementaires si je le juge approprié.

RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

34. La réforme visant à rendre conformes les conventions comptables du gouvernement aux PCGR du Canada pour le secteur public a porté sur plusieurs sujets d'importance. La note 3 afférente aux états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2007 quantifie les effets de la récente réforme.

35. Ainsi, cette note révèle que l'application intégrale des PCGR par suite de la réforme et de la comptabilisation des passifs environnementaux annoncée lors du Discours sur le budget 2007-2008 a eu pour effet, au 31 mars 2007, de diminuer les actifs financiers de 1,1 milliard de dollars et d'augmenter les dettes et les passifs de 18 milliards, la dette nette de 19,1 milliards, les actifs non financiers de 12,3 milliards ainsi que les déficits cumulés de 6,8 milliards. En outre, les changements apportés ont fait en sorte que le surplus annuel pour 2006-2007 s'est accru de 102 millions de dollars.

Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

36. L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a entraîné les modifications les plus significatives. Les emprunts servant à financer le fonctionnement et les immobilisations de ces entités sont maintenant présentés dans l'état consolidé de sa situation financière. Si l'on considère qu'un montant de près de 3 milliards de dollars était inscrit à cet égard au 31 mars 2006, la dette quant au financement relatif aux réseaux a donc fait un bond significatif de près de 12,6 milliards. L'an dernier, cette dette, qui se rapporte principalement aux activités de Financement-Québec et à celles de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ), était divulguée dans l'annexe présentant les états financiers des entreprises du gouvernement. Par ailleurs, en contrepartie de cette même dette, des prêts et avances consentis aux entités concernées ont notamment été comptabilisés à titre d'investissement dans les réseaux, pour une somme de 13,3 milliards de dollars. Les déficits cumulés de 3,4 milliards provenant de ces entités ont aussi été ajoutés à ceux du gouvernement.

37. La décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise à modifier ni leur autonomie ni les obligations de reddition de comptes de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette consolidation ne change en rien les obligations financières ou autres de ces entités et gestionnaires. À ce chapitre, nous continuerons de vérifier si ces entités respectent, comme il se doit, la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Nous faisons d'ailleurs le point sur cette situation dans le présent rapport.

Autres modifications découlant de la réforme comptable

38. L'application de la comptabilité d'exercice aux recettes fiscales fait en sorte que celles-ci sont constatées dans l'exercice au cours duquel ont lieu les opérations ou les faits dont elles découlent. Puisque, au 31 mars 2007, l'estimation des sommes à rembourser aux contribuables (personnes physiques ou morales) était beaucoup plus importante que celle des sommes à recevoir de la part de ces derniers, 1,6 milliard a été ajouté aux déficits cumulés du gouvernement. Cette inscription informe les lecteurs des états financiers du gouvernement sur les sommes à restituer relativement aux trop-perçus ou aux crédits accordés en matière d'impôt ou de taxe.

39. Les autres modifications requises pour donner suite à toutes les recommandations du CCSP portent sur :

- la comptabilisation des gains et pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises sur la durée des contrats plutôt que sur la durée restante de la dette dans la devise concernée;
- l'enregistrement des paiements de transfert au moment opportun selon qu'il s'agit d'un versement effectué de manière obligatoire ou discrétionnaire;
- l'inscription de la partie considérée comme une subvention au moment de l'attribution, par le gouvernement, de prêts à des conditions avantageuses;
- le calcul de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties lors de l'attribution du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie;
- la détermination du solde relatif au Fonds d'amortissement des régimes de retraite ainsi que des revenus annuels y afférents en fonction d'une valeur liée au marché;
- l'inscription de tous les avantages postérieurs à l'emploi consentis aux salariés;
- l'estimation des congés de maladie à payer sur la base d'une évaluation actuarielle;
- l'inscription des stocks et des frais payés d'avance;
- la modification du statut de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société des établissements de plein air du Québec ainsi que de la Société de développement de la Baie James, en plus de celui de Financement-Québec et de la CHQ, ces entités étant maintenant des organismes du gouvernement et faisant l'objet d'une consolidation ligne par ligne.

40. Par ailleurs, de nombreux changements ont été faits concernant la présentation des états financiers consolidés du gouvernement pour qu'elle soit conforme aux normes. Par exemple, un état consolidé de la dette nette a été ajouté et l'état consolidé des besoins financiers et de financement est devenu l'état consolidé des flux de trésorerie. De plus, certains postes, auparavant inclus dans les créditeurs et frais à payer, font maintenant partie de l'état consolidé de la situation financière et les éléments en cause sont comptabilisés comme suit :

- les avantages sociaux futurs sont présentés avec les régimes de retraite;
- les passifs à long terme sont inscrits sous la rubrique « autres passifs »;
- les transferts à effectuer au gouvernement fédéral font l'objet d'un poste distinct.

41. Enfin, les travaux menés par les membres du groupe de travail sur la réforme de la comptabilité du gouvernement ont permis de mieux définir les critères pour inscrire directement une somme donnée à la dette nette et aux déficits cumulés.

42. Le groupe de travail a aussi identifié des travaux qui devront être effectués au cours des prochaines années, notamment :

- Une étude sur le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement;
- Une étude sur le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si les critères lui permettant d'être reconnue comme une entreprise publique sont toujours rencontrés;
- Une révision de la méthode de comptabilisation des infrastructures routières.

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

43. L'inclusion des entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que le surplus ou le déficit annuel de chacune d'entre elles est ajouté à celui figurant dans les états financiers consolidés qu'il produit. Elle implique aussi que leurs surplus ou déficits cumulés sont comptabilisés dans les actifs non financiers du gouvernement. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ou commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les Comptes publics.

44. L'Université du Québec à Montréal est l'une des entités qui a été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec au 31 mars 2007. Or, au moment de compléter nos travaux, ses états financiers vérifiés pour les exercices terminés les 31 mai 2006 et 2007 n'étaient pas encore disponibles. Les données figurant dans les états financiers non vérifiés ont donc été utilisées par le gouvernement. Comme il est mentionné dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie I – Impact des pertes immobilières sur la situation financière*, ces états financiers présentent des déficits annuels de 12,9 et de 26,9 millions de dollars aux 31 mai 2006 et 2007 pour ce qui est du fonds de fonctionnement. À notre avis, compte tenu des montants en cause, le fait que les états financiers vérifiés de cette université n'étaient pas disponibles au 31 mars 2007 n'a pas eu d'effet suffisamment important pour nuire à la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement dans leur ensemble.

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

45. Le groupe de travail conjoint entre le ministère des Finances et le Vérificateur général devait, entre autres, examiner les répercussions de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement avec les PCGR du Canada pour le secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

46. Il a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006, et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

- des modifications actuelles et ultérieures découlant de la réforme;
- des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

47. Ces modifications législatives feraient en sorte que le nouveau calcul du solde établi aux fins de la loi tienne compte de l'ensemble des éléments soulevés ces dernières années par le Vérificateur général dans son rapport à l'Assemblée nationale sur les Comptes publics.

Le fait que le groupe de travail a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale d'établir à zéro l'indicateur de l'équilibre budgétaire aux fins de la loi en date du 1er avril 2006 et le fait que le gouvernement s'est engagé à donner suite à l'ensemble des recommandations du rapport produit par ce même groupe expliquent l'absence de recommandations sur ce sujet dans le présent rapport spécial.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

48. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

49. Depuis 2002-2003, nous recommandons au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

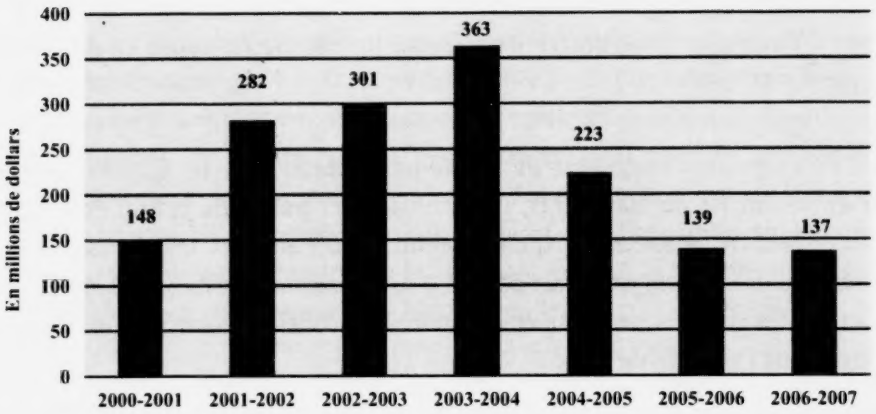
50. En effet, nous avons observé que plusieurs établissements ont dérogé à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 64 des 193 établissements publics du réseau, soit environ le tiers, affichent un déficit de fonctionnement, déterminé selon des conventions comptables établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

51. En 2005-2006, nous avions noté que l'application de mesures de contrôle, la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires ainsi que l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle avaient porté fruit et que la situation s'était nettement améliorée. En 2006-2007, force est de constater que celle-ci n'a guère évolué par rapport à l'an dernier.

52. En effet, après trois années consécutives de réduction, le total des déficits de fonctionnement annuels enregistrés par les établissements aux prises avec un manque à gagner est demeuré à peu près le même en 2006-2007. De fait, comme l'illustre le graphique 1, ces déficits ont totalisé 137 millions de dollars (64 établissements). Ils se chiffraient à 139 millions en 2005-2006, à 223 millions en 2004-2005 et à 363 millions en 2003-2004.

Graphique 1

DÉFICIT DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



53. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

54. Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Au sujet des conventions comptables suivies par les établissements de santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) tient à souligner que celles-ci sont, à tous égards, les mêmes depuis l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits de fonctionnement enregistrés par les établissements.

« Le MSSS est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général du Québec. Le gouvernement s'est fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux par l'intégration progressive d'un financement récurrent. Des allocations budgétaires additionnelles, en relation directe avec cet objectif, ont permis de réduire le déficit. Ces ajouts financiers, accompagnés de l'implantation d'un nouveau mode d'allocation des ressources, visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources financières en vue d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire.

« D'ailleurs, comme il est mentionné dans le rapport du Vérificateur général du Québec, la situation financière des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux s'est maintenue à un niveau comparable à celui de l'année précédente. Ainsi, le déficit observé en 2006-2007, soit 137 millions de dollars, représente 0,8 p. cent, soit moins de 1 p. cent des budgets des établissements du réseau. »

Présentations aux parlementaires

55. Le respect de l'équilibre budgétaire suscite un vif intérêt chez les parlementaires. Le vérificateur général a d'ailleurs été invité à assister les membres de la Commission de l'administration publique dans le cadre d'une réflexion sur le sujet.

56. À cette fin, un document de travail intitulé « Équilibre budgétaire et endettement du Québec » a été élaboré. Ce dernier a été présenté aux membres de cette commission le 29 novembre dernier. Il a par la suite été actualisé pour tenir compte des nouvelles informations financières publiées dans les *Comptes publics 2006-2007*. Le document initial ainsi que la mise à jour sont reproduits aux annexes 3 et 4 du présent rapport spécial.

57. Ces documents reprennent, au bénéfice des parlementaires, les principales préoccupations du vérificateur général relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celles-ci ont été abondamment traitées dans nos rapports à l'Assemblée nationale au cours des dernières années. Ces documents abordent également la réforme de la comptabilité gouvernementale et ses implications sur les lois budgétaires. Enfin, pour répondre aux besoins des parlementaires, les documents présentent également une évaluation du vérificateur général quant à l'endettement du Québec.

58. En présentant cette évaluation de l'endettement, les objectifs recherchés étaient multiples. D'abord, les documents sont informatifs quant aux diverses composantes de l'endettement. À cet égard, il y a lieu de préciser que les calculs de l'endettement que nous avons effectués reposent sur des hypothèses, qui ont d'ailleurs été clairement expliquées aux parlementaires.

59. Ensuite, notre évaluation visait à mieux outiller les parlementaires pour qu'ils améliorent leur compréhension des divers documents d'information financière publiés par le gouvernement et, ainsi, qu'ils puissent en faire une analyse critique, qui soit utile lors de l'accomplissement de leurs devoirs. Les parlementaires ont d'ailleurs été invités à consulter autant le Plan budgétaire préparé par le gouvernement que les Comptes publics pendant la présentation.

60. En outre, cette estimation de l'endettement devrait contribuer à donner un éclairage additionnel sur la situation financière du Québec et, de ce fait, aider les parlementaires à évaluer les conséquences des décisions qu'ils sont appelés à prendre dans le cadre de leur fonction.

61. De plus, la présentation a porté sur les mesures relatives à l'endettement utilisées par le gouvernement. À cet égard, la rencontre avec les parlementaires avait pour objet de vulgariser chacun des concepts et d'enseigner les différences entre eux.

62. Enfin, il va de soi que l'objectif ultime était d'aider les parlementaires à réaliser leur mandat, se rapportant à l'équilibre budgétaire et à l'endettement, étant donné qu'ils seront possiblement mis à contribution pour modifier certaines lois budgétaires.

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

ANNEXE 1

Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe à la ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

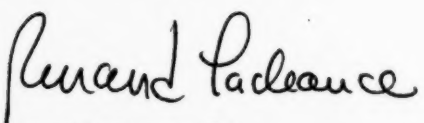
Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2007 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive, sans redressement des chiffres de l'année antérieure, des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 3, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

D'autres informations et commentaires sur les états financiers et sur le présent rapport sont présentés dans mon rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA
Québec, le 29 novembre 2007

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

ANNEXE 2

Rapport du groupe du travail sur la comptabilité du gouvernement

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

NOVEMBRE 2007

Québec, le 29 novembre 2007

Monsieur Jean Houde
Sous-ministre des Finances
12, rue St-Louis
Québec (Québec) G1R 5L3

Monsieur Renaud Lachance, CA
Vérificateur général du Québec
750, boulevard Charest Est,
Bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6

Messieurs,

Lors du discours sur le budget 2007-2008 prononcé en mai 2007, la ministre des Finances annonçait la mise sur pied du « Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement » afin de proposer une réforme des conventions comptables du gouvernement.

Le mandat confié au groupe de travail visait à examiner les modifications nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public, tels qu'ils sont formulés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Plus spécifiquement, ce mandat comportait les trois volets suivants :

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR pour le secteur public;

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement;

— l'examen des implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur les trois lois suivantes :

  — la *Loi sur l'équilibre budgétaire*;

  — la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*;

  — la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.

❑ Application des PCGR pour le secteur public

Le groupe de travail a recensé les sujets où des écarts importants existaient entre les conventions comptables du gouvernement et les PCGR applicables au secteur public. Par la suite, les ajustements nécessaires pour les rendre compatibles à ces PCGR ont été identifiés.

Les travaux du groupe de travail ont permis d'émettre des recommandations concernant les sujets suivants :

— l'inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation;

— la modification des conventions comptables relatives aux dépenses de transfert et la comptabilisation de certaines subventions aux universités et aux municipalités;

— l'application de la comptabilité d'exercice à l'ensemble des revenus du gouvernement;

— la révision du mode d'évaluation des actifs et des revenus du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;

— la mise à jour du statut de certains organismes à la suite de leur évolution;

— l'inscription de subventions pour des prêts et des placements faits à des conditions avantageuses importantes;

— l'établissement sur la base des débours de la provision pour pertes sur interventions financières garanties;

— la comptabilisation des stocks et frais payés d'avance;

— la comptabilisation des avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite;

— la comptabilisation des gains et pertes sur contrats de change à terme;

— la comptabilisation des gains et pertes de change sur les emprunts et les instruments financiers dérivés rachetés avant terme;

— le traitement des modifications comptables.

Les ajustements comptables proposés dans la présente réforme affecteraient la situation financière du gouvernement au 31 mars 2007 en augmentant le déficit cumulé au début de l'année financière terminée le 31 mars 2007 de 6 426 millions de dollars et la dette nette à la fin de la même année de 18 684 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, les impacts sont relativement limités, le surplus variant à la hausse de seulement 97 millions de dollars.

En termes administratifs, l'application de nouvelles conventions comptables conformes aux PCGR nécessitera la mise en place de certains processus et un suivi soutenu afin d'en assurer le succès.

❑ Consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

De toutes les modifications nécessaires pour respecter les PCGR, la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est celle qui présente les enjeux les plus importants.

Après analyse, le groupe de travail recommande l'inclusion des établissements de ces réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement. Leur inclusion s'effectuerait sur la base de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation pour ce qui est des exercices financiers 2006-2007 et 2007-2008. Les entités ainsi incluses seraient :

— les agences de la santé et des services sociaux;

— les établissements publics de santé et de services sociaux (centres hospitaliers, centres de santé et de services sociaux, centres de réadaptation, centres de protection de l'enfance et de la jeunesse);

— les commissions scolaires;

— les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps);

— l'Université du Québec et ses constituantes.

Le groupe de travail tient à rappeler que la décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise pas à modifier ni l'autonomie des entités des réseaux ni l'imputabilité de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette inclusion ne change en rien les obligations financières ou autres que ces entités et gestionnaires ont déjà.

Les entités des réseaux appliquent des règles comptables qui répondent aux exigences de leur ministère respectif. Or, certaines de ces règles ne sont pas conformes aux PCGR qui leur sont applicables. Ainsi, des ajustements aux données financières des entités des réseaux sont requis pour les inclure dans le périmètre comptable du gouvernement.

Compte tenu de l'impact que pourrait avoir sur la situation financière du gouvernement l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable, il apparaît nécessaire que, malgré l'autonomie des entités, un mécanisme de reddition de comptes plus formel soit mis en place.

Par ailleurs, l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement aurait pour conséquence de modifier le statut de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec. En effet, ces derniers perdraient le statut d'entreprises publiques et deviendraient des organismes du gouvernement consolidés ligne par ligne. Par conséquent, les dettes contractées par ces deux organismes pour le bénéfice des entités des réseaux devraient être présentées dans les passifs du gouvernement et la contrepartie, soit les prêts à ces entités des réseaux, devrait être considérée comme faisant partie de l'investissement net dans les réseaux. Soulignons que la majorité de ces prêts aux réseaux ont été consentis pour financer leurs immobilisations, de sorte qu'ils seront finalement payés à même des subventions gouvernementales.

Au 31 mars 2007, l'impact financier de l'inclusion des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement sur sa situation financière serait de hausser le déficit cumulé de 3 439 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, le déficit des réseaux de 219 millions de dollars réduirait le surplus d'un montant équivalent.

❑ Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires

Le dernier volet du mandat confié au groupe de travail consiste à examiner les implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*.

■ *Loi sur l'équilibre budgétaire*

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale de définir ces balises.

Afin que la Loi atteigne adéquatement ses objectifs, celle-ci doit reposer sur une information financière de qualité. Il ne doit pas exister d'ambiguïté sur la définition de ses paramètres. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret pour assurer la crédibilité des états financiers du gouvernement.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés pour la détermination de l'excédent aux fins de l'application de la Loi. Ce fut le cas de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent.

À cet égard, le groupe de travail recommande au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin d'inclure dans l'excédent cumulé, conformément à cette loi, l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures. Trois exceptions à cette règle doivent cependant être considérées, à savoir les impacts actuels découlant de la réforme, ceux postérieurs aux modifications de cette loi et découlant également de la présente réforme, ainsi que ceux découlant de modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement ou de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

- *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* utilise la notion de dette totale dans ses cibles relatives au calcul du ratio du poids de la dette sur le produit intérieur brut. Or, le concept de dette totale et son champ d'application ne sont pas définis spécifiquement dans la Loi, ni dans les conventions comptables. À la suite de l'adoption de nouvelles conventions comptables donnant lieu à une modification de la présentation de certains postes de passif aux états financiers du gouvernement, l'atteinte des objectifs de réduction de la dette risque d'être compromise lors d'une modification.

Étant donné que les cibles de réduction de la dette sont enchâssées dans la Loi, le groupe de travail convient de l'importance de clarifier la définition de dette totale aux fins de l'application de cette loi.

- *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

En instituant la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, le gouvernement voulait se donner un outil visant à gérer sa politique budgétaire de façon transparente sur une base pluriannuelle.

Afin de se conformer aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, le groupe de travail convient que l'information sur la réserve budgétaire devrait être présentée uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers consolidés. Par ailleurs, la présente réforme comptable n'affecte en rien les dispositions actuelles de cette loi.

En donnant suite aux recommandations du groupe de travail, le gouvernement effectuerait une réforme majeure de sa comptabilité, aussi bien par la nature des modifications à ses méthodes comptables, l'ampleur des montants impliqués, le nombre d'organismes concernés que par les impacts administratifs et financiers qui en découleraient. De plus, des modifications à certaines lois budgétaires devraient être proposées par le gouvernement à l'Assemblée nationale.

L'implantation de cette réforme sera exigeante pour le gouvernement et entraînera des changements importants quant à ses façons de faire. Néanmoins, ce nouveau cadre comptable permettra au gouvernement d'exercer une gestion plus cohérente, plus transparente et plus efficace de l'ensemble des finances publiques.

Dans l'éventualité où le gouvernement désirerait procéder rapidement à cette réforme, le groupe de travail est d'avis que les travaux qu'il a entrepris sont suffisamment avancés pour que de nouvelles conventions comptables du gouvernement, ajustées sur la base des présentes recommandations, soient utilisées pour la production des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Les membres du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement,

Carole Boisvert, CA

Diane Bergeron, CA

Jacques Caron

Camille Daigle, CA

Richard Gagnon, CA

Jean-Pierre Fiset, CA

André Miville, CA

MEMBRES[1] DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Ministère des Finances

M^me^ Carole Boisvert, CA
Contrôleur des Finances

M. Jacques Caron
Directeur principal

M. Richard Gagnon, CA
Contrôleur adjoint et directeur général

Vérificateur général du Québec

M^me^ Diane Bergeron, CA
Directrice principale

M. Camille Daigle, CA
Directeur

M. Jean-Pierre Fiset, CA
Directeur principal par intérim

M. André Miville, CA
Directeur

Le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement remercie les nombreuses personnes du Contrôleur des finances, du ministère des Finances et du Vérificateur général du Québec qui ont contribué aux travaux et à la préparation du présent rapport. Il signale également la contribution importante qu'ont apportée à ces travaux les membres du personnel de nombreux ministères et organismes.

Carole Boisvert, CA

Diane Bergeron, CA

Jacques Caron

Camille Daigle, CA

Richard Gagnon, CA

Jean-Pierre Fiset, CA

André Miville, CA

[1] M. Mario Albert, sous-ministre adjoint au ministère des Finances, a également été membre du groupe de travail jusqu'à la date de son entrée en fonction à l'Autorité des marchés financiers, soit le 31 octobre 2007.

TABLE DES MATIÈRES

1. MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT 1

2. SUJETS ÉTUDIÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET RECOMMANDATIONS 3

2.1 Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement 3

2.1.1 Recommandations du CCSP 3

2.1.2 Analyse de la situation actuelle 5

2.1.3 Recommandations du groupe de travail 9

2.2 Dépenses de transfert 10

2.2.1 Recommandations du CCSP 10

2.2.2 Analyse de la situation actuelle 10

2.2.3 Recommandations du groupe de travail 11

2.3 Comptabilité d'exercice pour les revenus 12

2.3.1 Recommandations du CCSP 12

2.3.2 Analyse de la situation actuelle 12

2.3.3 Recommandations du groupe de travail 14

2.4 Fonds d'amortissement des régimes de retraite 15

2.4.1 Recommandations du CCSP 15

2.4.2 Analyse de la situation actuelle 15

2.4.3 Recommandations du groupe de travail 15

2.5 Statut de certains organismes 16

2.5.1 Recommandations du CCSP 16

2.5.2 Analyse de la situation actuelle 16

2.5.3 Recommandation du groupe de travail 17

2.6 Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties 17

2.6.1 Recommandations du CCSP 18

2.6.2 Analyse de la situation actuelle 18

2.6.3 Recommandations du groupe de travail 19

2.7 Stocks et frais payés d'avance 19
2.7.1 Recommandation du CCSP 20
2.7.2 Analyse de la situation actuelle 20
2.7.3 Recommandations du groupe de travail 20
2.8 Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite 21
2.8.1 Recommandations du CCSP 21
2.8.2 Analyse de la situation actuelle 22
2.8.3 Recommandations du groupe de travail 22
2.9 Gains et pertes sur contrats de change à terme 23
2.9.1 Recommandations du CCSP 23
2.9.2 Analyse de la situation actuelle 23
2.9.3 Recommandation du groupe de travail 24
2.10 Rachat avant terme d'instruments financiers 24
2.10.1 Recommandations du CCSP 24
2.10.2 Analyse de la situation actuelle 24
2.10.3 Recommandation du groupe de travail 25
2.11 Modifications comptables 25
2.11.1 Recommandations du CCSP 25
2.11.2 Analyse de la situation actuelle 25
2.11.3 Recommandations du groupe de travail 26
2.12 Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail 26
2.12.1 Statut de la société Immobilière SHQ 26
2.12.2 Comptabilisation des infrastructures routières 27
2.12.3 Recommandations du groupe de travail 27
2.13 Incidences financières des recommandations 28
2.13.1 Recommandation du groupe de travail 30

3. IMPACT DE LA RÉFORME COMPTABLE SUR LES PRINCIPALES LOIS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT 31

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* 31

3.2 *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* 32

3.3 *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* 33

3.4 Recommandations du groupe de travail 34

4. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 35

ANNEXE 1 – LETTRE MANDAT 41

ANNEXE 2 – ORGANISMES DES RÉSEAUX DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DE L'ÉDUCATION DU GOUVERNEMENT 45

1. MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Dans le cadre d'une démarche vers une plus grande transparence de l'administration publique, la ministre des Finances annonçait en mai 2007, lors du discours sur le budget 2007-2008, la mise sur pied du « Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement » afin de proposer une réforme des conventions comptables du gouvernement.

Cette annonce faisait suite à une entente conclue entre le ministère des Finances et le Vérificateur général du Québec à ce sujet.

Selon l'avancement des travaux, des ajustements aux conventions comptables du gouvernement étaient envisagés dès le dépôt des Comptes publics 2006-2007.

Le groupe de travail est composé de représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des Finances et du Vérificateur général du Québec.

❑ Le mandat du groupe de travail

Le groupe de travail a pour mandat d'examiner les modifications nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public.

— Les PCGR applicables au secteur public sont des normes relatives à la comptabilité et à la présentation de l'information financière, émises par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Ce conseil a été mis en place par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), organisme régulateur des normes comptables au Canada.

Plus spécifiquement, ce mandat comporte les trois volets suivants :

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement;

— l'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR pour le secteur public;

— l'examen des conséquences de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur les trois lois suivantes :

  — *Loi sur l'équilibre budgétaire* (L.R.Q., c. E-12.00001);

  — *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (L.R.Q., c. R-2.2.0.1);

  — *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (L.R.Q., c. R-25.1).

2. SUJETS ÉTUDIÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET RECOMMANDATIONS

Malgré que certaines améliorations aient été apportées au cours des dernières années, des écarts importants se sont accumulés entre les conventions comptables du gouvernement et les PCGR applicables au secteur public depuis la réforme de la comptabilité gouvernementale précédente, soit en 1998.

Ces écarts ont trait à des sujets tels que l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, l'application de la comptabilité d'exercice aux revenus dont les revenus fiscaux et la comptabilisation des gains et pertes de change sur les contrats à court terme. Le présent rapport traite également d'autres sujets qui font l'objet de recommandations de la part du groupe de travail.

2.1 Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

De toutes les modifications nécessaires pour respecter les PCGR, l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est certainement celle qui présente les enjeux les plus importants pour le gouvernement.

2.1.1 Recommandations du CCSP

Selon les normes du CCSP, le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous son contrôle. Ce contrôle est défini comme étant le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un organisme, de telle sorte que les activités de cet organisme procurent des avantages attendus au gouvernement ou l'exposent à un risque de perte.

C'est notamment par l'examen des lois, des règlements adoptés par le gouvernement ou des politiques qu'il a édictées qu'il est possible de déterminer si un tel contrôle existe ou non.

Pour aider les préparateurs des états financiers et leurs vérificateurs à poser un jugement éclairé quant à l'existence du contrôle du gouvernement sur une entité, le CCSP propose un ensemble d'indicateurs. L'application de ces indicateurs fait appel au jugement professionnel.

Parmi ces indicateurs, certains fournissent une preuve plus convaincante de l'existence du contrôle du gouvernement sur une entité, soit :

— le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction;

— la possibilité de disposer en permanence des actifs ou la capacité de décider en permanence de leur utilisation ou la responsabilité permanente à l'égard des pertes;

— la détention de la majorité des actions avec droit de vote;

— le pouvoir unilatéral de dissoudre l'entité.

Les autres indicateurs peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle par le gouvernement, à savoir le pouvoir :

— de participer de façon significative à la nomination des membres du conseil de direction;

— de nommer ou de révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel;

— de définir ou de modifier au besoin la mission ou le mandat de l'entité;

— d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de l'entité;

— de fixer des limites en termes d'emprunts ou de placements;

— de limiter la capacité de l'entité de générer des revenus;

— de définir ou de modifier les politiques de gestion de l'entité.

❑ Méthode de consolidation

Pour l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, les normes actuelles de l'ICCA permettent d'utiliser la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation, et ce, jusqu'à l'année financière terminée le 31 mars 2008. Après cette date, la méthode de consolidation ligne par ligne devra être utilisée pour ces entités.

Cette méthode consiste à combiner aux états financiers du gouvernement chaque poste d'actif, de passif, de revenu et de dépense de l'entité à consolider et à éliminer les opérations et les soldes interorganismes.

Contrairement à la consolidation, la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation consiste à présenter, dans un poste distinct de l'état de la situation financière, l'avoir net ou le déficit net des organismes des réseaux. Chaque année, seul le surplus ou le déficit des réseaux, ajusté des gains et pertes interorganismes, est inscrit dans les résultats du gouvernement; la contrepartie de

cette inscription est ajoutée ou déduite de l'avoir net des réseaux présenté à l'état de la situation financière. De plus, cette méthode n'exige pas que les conventions comptables en vigueur dans les réseaux soient harmonisées avec celles du gouvernement. Cependant, les conventions comptables utilisées par ces derniers doivent être conformes aux PCGR qui leur sont applicables.

Cette dernière méthode est moins contraignante que celle de la consolidation ligne par ligne compte tenu de l'ampleur de la réforme comptable et des écarts des méthodes comptables utilisées par les entités des réseaux avec celles du gouvernement.

2.1.2 Analyse de la situation actuelle

❑ Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

Le périmètre comptable du gouvernement n'inclut pas les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Les entités de ces deux réseaux géraient, en 2005-2006, des sommes représentant près de 60 % des dépenses du gouvernement. Depuis l'année financière terminée le 31 mars 2004, on retrouve en annexe, aux états financiers consolidés du gouvernement, de l'information financière sur les réseaux. Cette annexe concerne les résultats financiers des fonds de fonctionnement.

La pertinence d'inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement les diverses entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation a été analysée à l'aide des indicateurs de contrôle du CCSP. Le résultat de l'analyse démontre que les entités suivantes sont sous le contrôle du gouvernement :

— les agences de la santé et des services sociaux;

— les établissements publics de santé et de services sociaux (centres hospitaliers, centres de santé et de services sociaux, centres de réadaptation, centres de protection de l'enfance et de la jeunesse);

— les commissions scolaires;

— les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps);

— l'Université du Québec et ses constituantes.

Ces entités doivent donc être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

Par ailleurs, certaines entités gravitent autour des réseaux, comme par exemple des corporations d'approvisionnement. Pour l'heure, l'information disponible ne permet pas de tirer de conclusions définitives sur le contrôle de ces entités par le gouvernement ou par les entités des réseaux. Toutefois, les membres du groupe de travail sont d'avis que leur inclusion n'aurait vraisemblablement que des impacts peu significatifs sur les états financiers consolidés du gouvernement.

Des travaux plus approfondis devraient toutefois être entrepris afin d'identifier toutes ces entités et de conclure quant à la nécessité de les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement. En effet, avant de conclure quant au contrôle du gouvernement sur ces entités, il est approprié d'attendre la position des entités à cet égard.

❑ Inclusion des entités des réseaux selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation

Les entités des réseaux appliquent des règles comptables qui répondent aux exigences de leur ministère respectif. Or, certaines de ces règles ne sont pas conformes aux PCGR qui leur sont applicables. Ainsi, des ajustements aux données financières des entités des réseaux seraient requis pour les inclure dans le périmètre comptable du gouvernement. Entre autres, des modifications devraient être apportées afin d'amortir les immobilisations en fonction de leur vie utile, de considérer les opérations de tous les fonds et d'éliminer les gains ou les pertes interentités.

❑ Consolidation des réseaux

À compter de l'année financière débutant le 1er avril 2008, selon les recommandations du CCSP, le gouvernement devrait appliquer la méthode de consolidation ligne par ligne pour l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable.

Considérant le fort volume d'entités en cause, soit plus de 330, la consolidation est beaucoup plus exigeante que la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. Dans un tel contexte, l'utilisation de cette dernière méthode est considérée pertinente pour les années financières se terminant le 31 mars 2007 et le 31 mars 2008.

Le gouvernement du Québec a informé le groupe de travail qu'il fait actuellement des représentations auprès du CCSP afin de prolonger l'application de la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation au-delà du 31 mars 2008, voire même de ne plus imposer la méthode de la consolidation ligne par ligne. Il l'a informé que le gouvernement de l'Ontario fait des représentations similaires auprès du CCSP.

❑ Modalités d'application pour des fins d'exercice différentes

La date de fin d'année financière de certaines entités des réseaux diffère de celle du gouvernement, c'est notamment le cas des cégeps et des commissions scolaires. Dans ce contexte, l'inclusion de ces entités dans le périmètre comptable du gouvernement requiert l'obtention de données fiables à différents moments.

Certaines modalités, plus ou moins complexes, selon la méthode de consolidation utilisée, ont été discutées par le groupe de travail.

Pour les années où la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation est permise, des approches simplifiées mais propres à donner des résultats adéquats pour les fins des états financiers consolidés pourraient être appliquées. Elles seraient aptes à prendre en compte toute situation susceptible d'affecter de manière significative la situation financière ou les résultats du gouvernement. Pour les années subséquentes, des discussions devront être entreprises avec les ministères responsables pour la mise en place de modalités visant à produire des données plus précises. Ce pourrait être, par exemple, la production d'états financiers intermédiaires à la date de fin de l'année financière du gouvernement, donc à une date différente de celle de la fin de l'année financière des entités des réseaux.

❑ Implication des réseaux quant à la reddition de comptes

La décision d'inclure les entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement ne vise pas à modifier ni l'autonomie des entités des réseaux ni l'imputabilité de leurs gestionnaires. Par conséquent, cette inclusion ne change en rien les obligations financières ou autres que ces entités et gestionnaires ont déjà.

Cela étant dit, compte tenu de l'impact que pourrait avoir sur la situation financière du gouvernement l'inclusion des entités des réseaux dans son périmètre comptable, il apparaît nécessaire :

— de faire en sorte que les conventions comptables des entités des réseaux respectent les PCGR qui leur sont applicables;

— malgré l'autonomie des entités, qu'un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels soit mis en place, compte tenu des implications que cette inclusion pourrait avoir sur le cadre financier du gouvernement.

Au cours des prochains mois, des groupes de travail sectoriels, avec la collaboration des ministères centraux, devront formuler des recommandations notamment sur les volets suivants :

— Comptabilité et mise à niveau des normes comptables des entités des réseaux :

  — vocation des états financiers des établissements et choix des PCGR qui leur sont applicables;

  — révision des conventions comptables concernant la durée de vie utile et la méthode d'amortissement relativement aux diverses catégories d'immobilisations, les subventions pour le remboursement de la dette, les passifs pour les avantages sociaux futurs, la répartition des coûts centralisés tels les régimes de retraite, etc.

— Processus budgétaire :

  — ajustements à apporter aux processus budgétaires des réseaux et du gouvernement.

— Gouvernance et imputabilité :

  — fréquence, délais et quantité d'information financière à fournir (reddition de comptes);

  — ajustements éventuels à diverses lois et autres dispositions d'équilibre budgétaire des entités pour tenir compte de la présente réforme.

❑ Consolidation de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec

À la suite de la réforme de la comptabilité gouvernementale de 1998, Financement-Québec (FQ) et la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) ont été institués dans le but de financer les immobilisations des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Desservant des organismes qui se trouvaient alors à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement, ces deux entités étaient considérées comme des entreprises publiques comptabilisées selon la méthode modifiée de la valeur de consolidation.

L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement aurait pour conséquence de modifier le statut de Financement-Québec et de la Corporation d'hébergement du Québec. En effet, ces derniers perdraient le statut d'entreprises publiques et deviendraient des organismes du gouvernement consolidés ligne par ligne.

Par conséquent, les dettes contractées par ces deux organismes pour le bénéfice des entités des réseaux devraient être présentées dans les passifs du gouvernement et la contrepartie, soit les prêts accordés à ces entités des réseaux, devrait être considérée comme faisant partie de l'investissement net dans les réseaux. Soulignons que la majorité de ces prêts aux réseaux ont été consentis pour financer leurs immobilisations, de sorte qu'ils seront finalement payés à même des subventions gouvernementales.

2.1.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes;

— de poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement;

— de retenir la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008;

— d'ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et de poursuivre les travaux dans cette voie;

— d'établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations;

— de mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement;

— de mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels;

— de consolider ligne par ligne Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Incidences administratives

L'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement exigera :

— la mise en place d'équipes pour la préparation des rapports financiers consolidés de chacun des groupes d'établissements;

— l'étude, au niveau des entités elles-mêmes, des incidences de cette inclusion sur leurs processus décisionnels et de gestion.

2.2 Dépenses de transfert

Dans le cadre de la réalisation des différentes missions de l'État, le gouvernement effectue des dépenses de transfert, communément appelées « subventions ». Ces dépenses s'adressent à différents bénéficiaires dans le but de leur fournir un soutien financier.

2.2.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP recommande aux gouvernements de comptabiliser les dépenses de transfert dans l'exercice financier au cours duquel le fait qui leur donne lieu survient, et ce, dans la mesure où elles sont autorisées, que les bénéficiaires respectent les critères d'admissibilité et que les montants sont estimables.

Selon la nature de la dépense de transfert, certains critères de constatation de la dépense sont déterminants. Lorsque la dépense découle d'une loi, d'un règlement ou d'une entente, la satisfaction des critères d'admissibilité qui y sont prévus devient ce critère déterminant. Par contre, lorsque la dépense présente un caractère discrétionnaire pour le gouvernement, le moment de l'autorisation constitue ce critère.

2.2.2 Analyse de la situation actuelle

Selon ses conventions comptables actuelles, le gouvernement comptabilise ses dépenses de transfert dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et lorsque les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Le libellé de ces conventions comptables est conforme aux PCGR.

La problématique identifiée par le groupe de travail découle de la difficulté de déterminer le moment où la constatation de la dépense dans les résultats du gouvernement doit se faire.

Présentement, le moment retenu pour la comptabilisation de certaines dépenses de transfert doit être modifié. Il s'agit des cas suivants :

— la partie des subventions de fonctionnement versées aux universités deux ans après une année universitaire donnée et qui est établie sur la base de la clientèle étudiante de cette année universitaire;

— les dépenses de transfert effectuées aux municipalités à titre de compensation tenant lieu de taxes, établies sur la base de leur année financière, soit l'année civile.

Dans les deux cas, le groupe de travail convient que la dépense de transfert d'une année financière donnée devrait être déterminée sur la base de la période de référence servant au calcul de la dépense.

Afin de réduire les difficultés d'interprétation des critères de constatation des dépenses de transfert dans les résultats du gouvernement, ses conventions comptables devraient énoncer, selon la nature des transferts en cause, les facteurs déterminant le moment de la constatation de la dépense. Ces facteurs seraient les suivants :

— pour un transfert de droit, c'est-à-dire, un transfert auquel a droit un bénéficiaire en vertu des prescriptions d'une loi ou d'un règlement : la satisfaction par ce bénéficiaire des critères d'admissibilité;

— pour un transfert relatif à des frais partagés, c'est-à-dire une entente par laquelle le gouvernement partage les frais dans des proportions préétablies : l'engagement par le bénéficiaire des coûts admissibles;

— pour une subvention, c'est-à-dire un transfert effectué à la discrétion du gouvernement : son autorisation par le gouvernement.

2.2.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert;

— de comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.

❑ Incidence administrative

Afin de réduire les difficultés rencontrées pour fixer le moment de constatation des dépenses de transfert dans les états financiers consolidés du gouvernement :

— mettre en place un processus qui permettrait de déterminer a priori les critères de constatation de la dépense à appliquer pour chaque nouveau programme de transfert.

2.3 Comptabilité d'exercice pour les revenus

Les revenus du gouvernement comprennent notamment les revenus fiscaux et ceux découlant des droits et permis. Les revenus fiscaux comprennent l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés, les cotisations au Fonds des services de santé, ainsi que les taxes à la consommation. Quant aux revenus de droits et permis, ils découlent de la tarification pour des accès à des services ou à des ressources sous la compétence du gouvernement ou encore pour obtenir le droit de pratiquer certaines activités.

2.3.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP recommande aux gouvernements de comptabiliser leurs revenus suivant la méthode de la comptabilité d'exercice. Selon cette méthode, les revenus doivent être constatés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus, sont comptabilisés au moment de la réception des fonds.

Ainsi, les revenus non perçus à la fin d'une année financière et les remboursements qui ne sont pas encore émis, sont comptabilisés sur la base d'estimations. Par ailleurs, le CCSP réalise des travaux depuis quelques années afin d'étoffer ses recommandations concernant les revenus fiscaux.

2.3.2 Analyse de la situation actuelle

La méthode actuelle de comptabilisation de ses revenus fiscaux par le gouvernement du Québec se situe à mi-chemin entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice, d'où l'appellation « comptabilité de caisse modifiée ».

Selon cette méthode, les revenus fiscaux sont d'abord inscrits sur la base des sommes encaissées, déduction faite des remboursements et des autres montants déductibles en vertu de la législation pertinente. Ces sommes sont, par la suite, ajustées pour tenir compte des avis de cotisation et des comptes émis jusqu'au 31 mars, soit avant la fin de l'année financière du gouvernement.

Les revenus provenant des droits et permis sont comptabilisés sensiblement de la même façon, à l'exception des droits d'immatriculation et des permis de conduire qui sont comptabilisés en fonction de la période couverte.

L'application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux entraîne l'utilisation d'estimations pour préparer les états financiers. Ces estimations sont nécessaires en raison du décalage entre la date de production des déclarations des contribuables et la date de fin de l'année financière du gouvernement. La précision de ces estimations est tributaire de la capacité à prévoir et de la sophistication des modèles utilisés pour le faire.

Pour répondre aux principes de la comptabilité d'exercice, il est notamment nécessaire de faire des estimations en fin d'année financière quant aux principaux éléments suivants :

— les remboursements, les paiements sur production et autres ajustements résultant des cotisations d'impôt des particuliers, à la suite de la production des déclarations de l'année d'imposition terminée le 31 décembre précédent, traitées après la date de fin d'année financière, ainsi que les sommes à encaisser relativement à la même période pour le Fonds des services de santé;

— les ajustements nécessaires aux acomptes provisionnels relatifs à l'impôt des particuliers et au Fonds des services de santé encaissés pour la période de trois mois se terminant le 31 mars pour l'année d'imposition en cours;

— les remboursements, les encaissements ainsi que les ajustements résultant des cotisations de l'impôt des sociétés à la suite de la production de leurs déclarations, en fonction de leur année d'imposition, traités après la fin de l'année financière mais qui se rapportent à une année d'imposition qui précède en tout ou en partie la fin de l'année financière;

— les remboursements de taxes demandés après le 31 mars, mais visant la période terminée avant cette date;

— les annulations éventuelles et la partie récupérable de cotisations pour des avis d'opposition déposés au ministère du Revenu.

Le groupe de travail considère qu'à l'exception des revenus de l'impôt des sociétés, des estimations fiables et vérifiables des éléments mentionnés ci-dessus peuvent être utilisées pour comptabiliser les revenus fiscaux sur la base de la comptabilité d'exercice. Ces estimations reposent principalement sur les transactions des mois d'avril à juin de l'année subséquente à l'année financière pour laquelle les états financiers sont préparés. C'est au cours de ces mois que les principaux impacts du changement de méthode comptable se produisent. De plus, pour les années 2005-2006 et 2006-2007, ces données peuvent présentement être validées avec des données réelles. Pour les années financières futures, selon la date de publication des états financiers consolidés du gouvernement, les méthodes servant à l'estimation devront être appuyées notamment sur des données historiques ou validées avec des données réelles subséquentes.

Quant aux revenus provenant de l'impôt des sociétés, ils continueront à être comptabilisés au moment de la réception des fonds car les sommes à recevoir ou à rembourser ne peuvent être estimées avec suffisamment de précision. En effet, les revenus imposables des sociétés sont très variables d'une année à l'autre et le délai de production des déclarations des sociétés ne permet pas d'obtenir l'information à temps afin d'établir les ajustements aux revenus à la date de clôture des états financiers du gouvernement. Toutefois, un ajustement continuerait à être fait pour tenir compte des avis de cotisations émis avant la fin de l'année financière.

Les revenus de droits et permis sont constatés lorsqu'ils sont exigibles. Lorsque le revenu de droit ou de permis est remboursable sur demande et est lié à des biens et services clairement identifiables que le gouvernement doit livrer ou rendre au titulaire du droit ou du permis, le revenu doit être reporté et constaté sur la période de référence de ce droit ou permis.

2.3.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice;

— de développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques;

— de revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

2.4 Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) constitue un actif qui sera utilisé pour payer les prestations de retraite des employés des secteurs public et parapublic. À ce titre, il est assimilé à un actif d'un régime de retraite et est administré par la Caisse de dépôt et placement du Québec.

2.4.1 Recommandations du CCSP

Depuis 2001, le CCSP recommande que les placements constituant le FARR soient évalués en fonction d'une « valeur liée au marché » révisée annuellement. Cette valeur peut être la valeur de marché à la fin de chacune des années financières du gouvernement ou une valeur de marché redressée sur une période n'excédant pas cinq ans.

2.4.2 Analyse de la situation actuelle

Selon ses conventions comptables actuelles, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins de l'évaluation des actifs et des revenus de placement. Il le fait seulement lors des évaluations triennales. De plus, le calcul des revenus annuels de placement est basé sur la valeur comptable du Fonds plutôt que sur la valeur liée au marché. Après analyse, il ressort que la convention comptable du gouvernement relative au FARR devrait être actualisée pour tenir compte des recommandations du CCSP. Ainsi :

— la valeur liée au marché du FARR devrait être révisée annuellement au lieu de l'être seulement aux trois ans lors des évaluations actuarielles des régimes de retraite;

— les revenus annuels de placement du FARR devraient être calculés sur la valeur liée au marché plutôt que sur la valeur aux livres du Fonds.

2.4.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;

— de réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

2.5 Statut de certains organismes

Pour être incluse dans le périmètre comptable du gouvernement, chaque entité contrôlée par le gouvernement, qu'elle soit un ministère, un organisme, un fonds, une entreprise du gouvernement ou une entité d'un réseau, se voit attribuer un statut en fonction de critères précis à cet effet. Ce statut détermine la méthode de comptabilisation de chaque entité dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2.5.1 Recommandations du CCSP

Les entreprises du gouvernement doivent être comptabilisées selon la méthode modifiée de la valeur de consolidation. Pour être reconnue comme une entreprise du gouvernement, l'entité doit posséder toutes les caractéristiques suivantes :

— elle constitue une entité juridique distincte ayant le pouvoir de passer des contrats en son propre nom et d'ester en justice;

— elle est investie des pouvoirs financiers et administratifs nécessaires pour mener des activités commerciales;

— elle a pour principale activité la vente de biens ou la prestation de services à des clients non compris dans le périmètre comptable du gouvernement;

— elle peut, dans le cours normal de ses affaires, poursuivre ses activités et faire face à ses dettes au moyen de revenus tirés de sources non comprises dans le périmètre comptable du gouvernement.

2.5.2 Analyse de la situation actuelle

Après analyse, il ressort que cinq entités classées comme des entreprises ne répondent plus à toutes les caractéristiques requises pour être reconnues à ce titre. Ce sont :

— Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec;

— la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), sans toutefois y inclure le Fonds d'assurance automobile du Québec qu'elle administre;

— la Société de développement de la Baie James (SDBJ);

— la Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ).

En ce qui concerne Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec, elles font maintenant affaires avec des entités du périmètre comptable du gouvernement, comme cela en a été discuté dans la section portant sur l'inclusion des réseaux dans ce périmètre.

Pour ce qui est des trois autres entités, l'évolution de leurs activités d'exploitation et de leur situation financière depuis la réforme comptable de 1998, ne permet plus de justifier leur statut d'entreprises du gouvernement :

— les revenus de la SAAQ ne lui permettent pas de faire face à ses dettes au moyen d'activités non gouvernementales;

— les principaux revenus de la SDBJ, en excluant ceux relatifs à ses placements, proviennent d'entités du périmètre comptable, soit d'Hydro-Québec et du ministère des Transports;

— la poursuite des activités de la SÉPAQ dépend en partie de subventions gouvernementales.

Dans ces circonstances, ces sociétés devraient être reconnues à titre d'organismes et être comptabilisées dans les états financiers du gouvernement selon la méthode de la consolidation.

2.5.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

2.6 Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties

Dans le cadre de programmes d'aide financière, le gouvernement peut se porter garant d'emprunts effectués par des entreprises auprès d'institutions financières, ou accorder directement des prêts à des entreprises ou y effectuer des placements sous diverses formes. Certains de ces prêts sont assortis de conditions avantageuses importantes comparativement à celles offertes par les institutions financières.

Ces interventions financières sont principalement accordées par Investissement Québec (IQ), dont plus de 80 % du portefeuille d'interventions est composé de mandats confiés par le gouvernement. Ce dernier lui garantit le remboursement des pertes encourues pour ces mandats.

2.6.1 Recommandations du CCSP

En règle générale, le CCSP recommande que les prêts et les placements soient initialement inscrits au coût. Lorsque les conditions du prêt sont avantageuses à un point tel qu'en substance une partie importante ou la totalité de l'opération s'apparente plus à une subvention qu'à un prêt, la partie subvention de l'opération doit être constatée à titre de dépense au moment de l'attribution du prêt, c'est-à-dire lorsque le bénéficiaire a rencontré les conditions qui y sont prévues.

Pour déterminer cet élément subvention, le montant nominal du prêt ou du placement, pour la plupart des cas, est comparé à la valeur actualisée des liquidités à recevoir, en utilisant un taux approprié comme le taux d'emprunt moyen du gouvernement. L'écart d'actualisation qui en résulte est d'abord inscrit comme subvention au moment de l'attribution du prêt ou à celui où le placement est effectué puis amorti dans les revenus d'une façon rationnelle et systématique sur la durée du prêt ou du placement.

De plus, le CCSP recommande au gouvernement de constituer des provisions afin de refléter les coûts potentiels qu'il pourrait avoir à assumer en cas de défaut des entreprises bénéficiaires. La variation annuelle de ces provisions est inscrite dans les dépenses.

2.6.2 Analyse de la situation actuelle

❑ Prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes

Le gouvernement ne comptabilise pas les avantages accordés à titre de subventions découlant des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes.

Pour se conformer aux PCGR, le gouvernement devrait modifier sa convention comptable relative aux actifs financiers afin de tenir compte des particularités des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes. Ainsi, la composante subvention serait constatée selon les critères des dépenses de transfert.

La comptabilisation de la partie subvention des prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes, au moment où ces prêts sont émis ou ces placements sont effectués, augmentera la dépense de l'année en cours découlant des programmes d'aide. Toutefois, cette augmentation sera compensée, en tout ou en partie, par le rendement que les prêts accordés dans le passé génèreront jusqu'à l'échéance des prêts et qui sera inscrit à titre de revenu du gouvernement. Il en sera de même pour les placements lorsqu'il y a un écart d'actualisation.

Une analyse du portefeuille de prêts d'IQ a permis de retracer la quasi-totalité des prêts et des placements à conditions avantageuses et d'en évaluer les incidences financières.

❑ Provision pour pertes sur interventions financières garanties

Comme le recommande le CCSP, les conventions comptables du gouvernement prévoient la comptabilisation de provisions pour pertes, que ce soit pour les moins-values sur les prêts accordés ou pour les pertes sur les emprunts qu'il garantit.

Le gouvernement comptabilise une provision pour pertes dès l'autorisation de l'aide financière à une entreprise, que ce soit sous forme de prêt ou de garantie d'emprunt. Or, le CCSP recommande que la provision soit constatée au moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

Un suivi des déboursés des prêts aux entreprises ou de la mise en vigueur de la garantie permettra d'établir une provision conforme aux recommandations du CCSP.

2.6.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échant, à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée;

— d'établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

❑ Incidence administrative

— la prise en compte de l'élément subvention compris dans les prêts assortis de conditions avantageuses entraînerait la modification du mode d'établissement des prévisions de dépenses budgétaires.

2.7 Stocks et frais payés d'avance

Pour rendre des services à la population, le gouvernement acquiert différents biens et services. Par exemple, le ministère des Transports fabrique ou acquiert des panneaux de signalisation routière, des lampadaires, des abrasifs pour l'entretien des routes sous sa responsabilité.

2.7.1 Recommandation du CCSP

Les gouvernements doivent comptabiliser leurs dépenses lorsque les biens et les services sont utilisés. La partie inutilisée des biens et services acquis en fin d'année financière doit être constatée à titre d'actifs.

2.7.2 Analyse de la situation actuelle

À l'exception des immobilisations, le gouvernement comptabilise à la dépense les biens et les services lorsqu'ils sont acquis. De ce fait, il devance, dans certains cas, la comptabilisation de certaines dépenses.

Le passage à la comptabilité d'exercice pour les stocks et frais payés d'avance requiert peu d'ajustements. En effet, la plupart des organismes non budgétaires et Fonds spéciaux effectuent une gestion des biens et services qu'ils acquièrent et présentent déjà des stocks et frais payés d'avance dans leurs états financiers. Lors de la consolidation de ces entités dans ses états financiers, le gouvernement n'aura qu'à les inscrire comme des stocks et frais payés d'avance, plutôt que de les porter à ses dépenses comme il le faisait jusqu'à maintenant.

Quant aux ministères, la plupart réalisent peu d'activités opérationnelles qui donnent lieu à la constitution de stocks et au paiement de frais à l'avance. L'analyse effectuée a permis de constater que seul le ministère des Transports possède des stocks significatifs et que les données disponibles permettraient de les comptabiliser tel que le recommande le CCSP.

2.7.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés;

— d'évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.

2.8 Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite

Les gouvernements, à titre d'employeurs, peuvent bonifier la rémunération de base de leurs employés, en leur accordant, en plus de bénéfices de régimes de retraite, une gamme d'avantages sociaux dont ils bénéficieront souvent à des moments plus ou moins rapprochés dans le temps. Il se peut même que leurs dépendants soient les bénéficiaires de certains avantages qu'ils confèrent. Les principaux avantages sociaux futurs accordés par le gouvernement à ses employés sont :

— un certain nombre de congés payés, qui s'acquièrent ou s'accumulent, tels les vacances ou les jours de maladie. Les employés acquièrent le droit d'en bénéficier au fur et à mesure qu'ils travaillent. Dans certains cas, ils peuvent accumuler les jours de congé inutilisés et les monnayer lorsqu'ils quittent leur emploi;

— le versement d'une compensation qui ne s'accumule pas, lorsqu'un événement particulier survient tel que les droits parentaux, l'invalidité ou le décès de l'employé.

2.8.1 Recommandations du CCSP

Le coût des avantages sociaux, dont le droit s'acquiert ou s'accumule en fonction des services rendus par les employés, donne lieu à un passif établi sur la base d'évaluations actuarielles. Ce traitement comptable est similaire à celui appliqué pour les fins des régimes de retraite.

Dans le cas d'avantages sociaux liés à des événements particuliers, un passif n'est constaté que lorsque survient l'événement à l'origine de l'obligation du gouvernement. Ce passif est généralement estimé sur la base d'évaluations actuarielles, et ce, dans la mesure où la période visée par l'obligation est supérieure à un an et que le montant en cause est important.

Les actifs d'un fonds constitué en vue du paiement d'une de ces obligations sont traités sensiblement de la même façon que ceux du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

2.8.2 Analyse de la situation actuelle

Une analyse du traitement comptable des divers avantages sociaux, autres que les régimes de retraite, a été effectuée en vue d'obtenir l'assurance du respect des recommandations du CCSP.

Les avantages sociaux qui s'accumulent sur la base des services rendus par les employés, donnent lieu à l'inscription d'un passif. Toutefois, pour les congés de maladie, le passif est établi sur la base du coût des journées non utilisées, accumulées à la fin de l'année financière, au lieu d'être évalué à l'aide d'une méthode actuarielle comme le recommande le CCSP.

Pour les avantages sociaux liés à un événement particulier, aucun passif n'est inscrit, sauf pour ce qui est du régime de rentes de survivants. Une dépense est plutôt comptabilisée au moment du versement des sommes dues à l'employé. Le coût de ces avantages sociaux devrait donner lieu à l'inscription d'un passif et d'une dépense correspondante, et ce, au moment où survient l'événement donnant lieu à l'obligation du gouvernement.

Dans le cas du régime de rentes de survivants, bien que le passif soit déterminé sur la base d'évaluations actuarielles, les gains et pertes constatés lors de ces évaluations sont toutefois amortis sur une durée de cinq ans, plutôt que sur une période associée à l'espérance de vie des bénéficiaires. Par ailleurs, les revenus comptabilisés au Fonds du régime de rentes de survivants sont établis sur la base des revenus encaissés, plutôt que sur la base de principes actuariels.

2.8.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée;

— de comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.

2.9 Gains et pertes sur contrats de change à terme

Le gouvernement effectue des emprunts libellés dans diverses devises. La fluctuation des devises comparativement au dollar canadien comporte des risques financiers pour le gouvernement. Pour gérer ces risques, le gouvernement utilise divers instruments financiers, dont des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme.

2.9.1 Recommandations du CCSP

Le CCSP a formulé des recommandations précisant l'information à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. Ces recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer celui-ci.

Selon les recommandations du CCSP, le gouvernement devrait constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions. On entend par « comptabilité de couverture » une méthode qui permet de constater au même moment dans les résultats les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture ainsi que les gains et les pertes qui concernent l'élément couvert.

2.9.2 Analyse de la situation actuelle

Conformément à sa convention comptable, le gouvernement amortit les gains et les pertes de change sur des contrats à court terme visant à modifier le risque de change associé aux emprunts à long terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts dans la devise concernée, selon la méthode linéaire, et cela, sans appliquer la comptabilité de couverture.

La modification de la convention comptable du gouvernement sur les instruments financiers à court terme libellés en devises pour se conformer aux PCGR constitue un enjeu de taille pour le gouvernement. Les membres du groupe de travail conviennent qu'il est acceptable d'inclure dans les opérations de 2006-2007 les dépenses encourues relativement aux contrats de change à court terme libellés en devises jusqu'au moment de la présente réforme parce que l'inclusion de ces dépenses ne devrait pas être suffisamment importante pour nuire à la fidélité de la présentation des opérations financières du gouvernement pour 2006-2007.

2.9.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.

2.10 Rachat avant terme d'instruments financiers

Dans le cours normal des opérations de gestion de la dette du gouvernement, il arrive que le gouvernement procède au rachat, avant échéance, d'emprunts ou d'instruments financiers dérivés, plus particulièrement dans le cas de swaps. Ces rachats impliquent parfois que le gouvernement verse des compensations financières ou perçoive de telles compensations.

2.10.1 Recommandations du CCSP

Lorsqu'un emprunt ou un instrument financier dérivé libellé en devises étrangères est réglé avant terme, les gains et pertes de change non amortis relatifs à ces instruments financiers sont constatés immédiatement aux résultats à la date du rachat. Toutefois, lorsqu'il ne s'agit pas d'un règlement, il est permis de continuer à reporter et amortir les gains et pertes de change.

2.10.2 Analyse de la situation actuelle

La pratique comptable du gouvernement lors de rachats avant terme d'emprunts et d'instruments financiers dérivés, est de continuer à reporter et amortir les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues, sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

Le groupe de travail convient qu'aucune recommandation précise du CCSP ne définit actuellement ce qui constitue le règlement d'un instrument financier. Dans le contexte où les rachats avant terme effectués par le gouvernement entraînent des besoins de nouveaux emprunts et instruments financiers dérivés pour remplacer ceux rachetés, le groupe de travail est d'avis que ces rachats ne constituent pas un règlement. Par conséquent, la pratique comptable du gouvernement est acceptable et présente bien les résultats de ses pratiques financières.

Par ailleurs, comme il n'existe également pas de recommandation précise du CCSP à l'égard du traitement des coûts d'émission reportés et des compensations financières versées ou reçues lors de rachats, le groupe de travail juge approprié que le gouvernement adopte le même traitement comptable pour ces éléments.

2.10.3 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

2.11 Modifications comptables

Les modifications comptables résultent soit de modifications de conventions comptables, de révisions d'estimations comptables ou de corrections d'erreurs.

2.11.1 Recommandations du CCSP

Une modification de conventions comptables doit être appliquée rétroactivement en retraitant les années financières antérieures, sauf si les données financières ne peuvent être établies au prix d'un effort raisonnable. Dans ce dernier cas, le redressement du solde d'ouverture de l'excédent ou du déficit cumulé de l'exercice est permis.

L'incidence de la modification d'une estimation comptable doit être appliquée prospectivement.

Les corrections d'erreurs significatives doivent être appliquées rétroactivement en retraitant les années financières antérieures, sauf s'il est impossible de le faire.

2.11.2 Analyse de la situation actuelle

En passant en revue les Comptes publics des dernières années, le groupe de travail constate que les modifications comptables qui sont appliquées rétroactivement par le gouvernement sont effectuées sans retraiter les années financières précédentes. Ce traitement n'est permis que dans certaines circonstances, dont notamment lorsque les données financières ne sont pas disponibles.

Pour les années futures, le groupe de travail considère que toute modification significative de conventions comptables et toute correction d'erreur, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, devrait être appliquée rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

Par ailleurs, la présente réforme comptable recommandée au gouvernement implique des modifications majeures à ses conventions comptables et à la présentation des états financiers. Le groupe de travail est d'avis que, conformément aux recommandations du CCSP, les nouvelles conventions comptables devraient être appliquées rétroactivement mais sans retraitement des données des années financières antérieures, compte tenu notamment que les données financières nécessaires ne sont pas disponibles au prix d'un effort raisonnable vu l'ampleur de cette réforme.

2.11.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures;

— de comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

2.12 Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail

D'autres sujets ont été abordés par le groupe de travail notamment, le statut de la société Immobilière SHQ et la comptabilisation des infrastructures routières. Les délais impartis au groupe de travail pour présenter le rapport font toutefois en sorte que ces deux sujets ne font l'objet que de recommandations générales et d'aucune analyse d'impacts. Le groupe de travail est cependant d'avis que les travaux devront se poursuivre sur ces sujets au cours des prochains mois.

2.12.1 Statut de la société Immobilière SHQ

La société Immobilière SHQ (ISHQ) a pour mission :

— d'acquérir des immeubles d'habitation;

— d'acquérir les droits et obligations découlant des prêts consentis par la Société d'habitation du Québec.

Les liens d'affaires entre l'ISHQ et la Société d'habitation du Québec, un organisme consolidé dans les états financiers du gouvernement, sont très étroits. Le groupe de travail est d'avis que le statut de l'ISHQ devra être examiné afin de déterminer si les critères lui permettant d'être reconnue comme une entreprise publique sont toujours rencontrés.

2.12.2 Comptabilisation des infrastructures routières

Le ministère des Transports et le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, administré par ce ministère, sont notamment responsables des travaux de conservation, d'amélioration et de développement du réseau routier supérieur du Québec.

Le CCSP donne le choix de comptabiliser les principaux éléments du réseau routier comme des actifs uniques ou de traiter chacune de leurs composantes à titre d'actifs distincts.

Le groupe de travail a constaté que le gouvernement :

— utilise une approche qui n'est ni l'approche de l'actif unique ni celle axée sur les composantes;

— ne comptabilise aucune sortie d'actifs lorsqu'une immobilisation ou une composante est remplacée ou n'est plus utilisée;

— ne fait actuellement aucun suivi de la date de mise en service des infrastructures routières.

Ces façons de faire ont des impacts sur les montants présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement aux titres du coût des immobilisations, de l'amortissement cumulé et de la dépense annuelle d'amortissement.

2.12.3 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de poursuivre les travaux sur les deux sujets abordés brièvement par le groupe de travail soit :

  — le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique;

  — la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

2.13 Incidences financières des recommandations

Les ajustements comptables proposés dans la présente réforme affecteraient la situation financière du gouvernement au 31 mars 2007 en augmentant le déficit cumulé de 6 426 millions de dollars au début de l'année financière et la dette nette à la fin de 18 684 millions de dollars. Pour ce qui est des résultats de l'année financière 2006-2007, les impacts sont plutôt limités, le surplus ne variant à la hausse que de 97 millions de dollars.

Le groupe de travail est d'avis que les travaux qu'il a entrepris sont suffisamment avancés pour que de nouvelles conventions comptables du gouvernement, ajustées sur la base des présentes recommandations, soient utilisées pour la production des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

❑ Incidences financières

TABLEAU 1

Année financière terminée le 31 mars 2007
(en millions de dollars)

	Surplus	Actifs financiers[1]	Passifs[1]	Déficits cumulés au 1er avril 2006	Actifs non financiers
Périmètre comptable – inclusion des entités des réseaux	– 219	– 483	– 483	3 220	– 3 439
Dépenses de transfert	66	—	418	484	—
Comptabilité d'exercice pour les revenus	286	1 840	3 458	1 904	—
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	– 42	—	167	125	—
Prêts et placements à conditions avantageuses	4	– 331	—	335	—
Provision pour pertes sur interventions financières garanties	68	69	– 57	– 58	—
Stocks et frais payés d'avance	10	6	—	– 152	156
Avantages sociaux futurs, autres que les régimes de retraite	– 41	9	30	– 20	—
Gains et pertes sur contrats de change à terme	– 33	38	779	708	—
Statut de certains organismes					
Corporation d'hébergement du Québec	5	– 737	3 705	– 22	4 469
Financement-Québec	1	1 434	12 264		10 831
Autres (SAAQ, SDBJ, SÉPAQ)	3	– 101	189	– 21	314
Autres modifications	– 11	– 2 854[2]	– 2 896[2]	– 77	24
Grand total	**97**	**– 1 110**	**17 574**	**6 426**	**12 355**

(1) La dette nette correspondant à la différence entre les actifs financiers et les passifs est augmentée de 18 684 millions de dollars.
(2) Incluant la compensation des dettes au montant de 2 946 millions de dollars au 1er avril 2006 du Fonds de financement pour le financement des avances à la Corporation d'hébergement du Québec (1 916 millions de dollars) et à Financement-Québec (1 030 millions de dollars).

2.13.1 Recommandation du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.

3. IMPACT DE LA RÉFORME COMPTABLE SUR LES PRINCIPALES LOIS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT

Le dernier volet du mandat confié au groupe de travail consistait à examiner les implications de l'harmonisation des conventions comptables du gouvernement aux PCGR applicables au secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire (L.R.Q., c. E-12.00001)*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (L.R.Q., c. R-2.2.0.1)* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents (L.R.Q., c. R-25.1)*.

3.1 Modification de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Au départ, il convient de rappeler que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* a pour objectif de baliser la conduite de la politique budgétaire des gouvernements à travers le temps. Il incombe donc à l'Assemblée nationale, et à elle seule, de définir ces balises.

Pour que la Loi atteigne adéquatement ses objectifs, elle doit toutefois reposer sur une information financière de qualité. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport, visant l'adoption intégrale des PCGR, constitue un geste concret sur le plan de la crédibilité des états financiers du gouvernement.

En plus de la fiabilité des données, il ne doit exister aucune ambiguïté sur la définition des paramètres de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans quoi l'atteinte de l'équilibre budgétaire pourrait être remise en question. À cet égard, le groupe de travail conclut qu'il est, entre autres, nécessaire de mieux définir la notion « d'excédent cumulé » contenue dans la loi.

Au cours des dernières années, divers éléments n'ont pas été considérés aux fins de la détermination de l'excédent au sens de la Loi. Ce fut le cas en particulier de modifications de conventions comptables ou de corrections d'erreurs dont les impacts, parfois très importants, ont été imputés directement aux déficits cumulés et n'ont pas été pris en compte dans le calcul de cet excédent. Enfin, un même montant d'un revenu de transfert de 112 millions de dollars a été inclus une deuxième fois dans le calcul de cet excédent en 2005-2006.

Le groupe de travail convient que l'inscription tardive d'une transaction financière pour une année donnée ne devrait pas avoir pour effet de l'exclure automatiquement du calcul de l'excédent aux fins de la Loi. Par ailleurs, le groupe de travail est conscient que l'évolution continuelle des normes comptables du secteur public et leur intégration immédiate dans les états financiers du gouvernement peuvent avoir des impacts importants sur le plan budgétaire.

Il est par conséquent convenu que tous les montants inscrits directement à la dette nette qui affectent les résultats financiers d'années antérieures devraient être pris en compte dans le solde établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* à l'exception des modifications de conventions comptables pour se conformer à une nouvelle norme de l'ICCA. De plus, la loi devrait être modifiée afin que l'excédent cumulé aux fins de la loi soit établi à zéro au 1er avril 2006.

3.2 *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

En instituant la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*, le gouvernement voulait se donner un outil pour gérer sa politique budgétaire de façon transparente sur une base pluriannuelle.

Dans les années passées, le gouvernement avait présenté les opérations de la réserve budgétaire dans l'état des résultats de fonctionnement en note de bas de page.

La constitution d'une réserve budgétaire ou l'utilisation des fonds qui y sont versés découle des intentions du gouvernement d'entreprendre certaines activités dans l'avenir ou encore pour faciliter la planification budgétaire sur un certain horizon temporel.

Le gouvernement fait part de ses intentions dans les documents budgétaires. Les normes de l'ICCA précisent par ailleurs que si un gouvernement décide de fournir des informations à propos d'une réserve, il ne le fait que dans les notes et les tableaux complémentaires. « Les informations qu'il serait nécessaire de fournir pour indiquer que le gouvernement respecte une loi d'équilibre budgétaire figureront dans les notes et les tableaux complémentaires, et non dans le corps même des états financiers. »[2]

Afin de se conformer aux normes, le groupe de travail convient que les informations sur la réserve budgétaire devraient être présentées uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers consolidés.

---

2 Institut Canadien des Comptables Agréés, Manuel de Comptabilité dans le secteur public, NOSP-4.

3.3 *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

Afin de donner suite à un engagement pris par le gouvernement lors du Budget de mai 2006 au regard de la réduction de la dette, le Fonds des générations a débuté ses opérations le 1er janvier 2007.

La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* utilise la notion de dette totale dans ses cibles relatives au calcul du ratio du poids de la dette sur le produit intérieur brut (PIB). Or, le concept de dette totale et son champ d'application ne sont pas définis spécifiquement dans la Loi ni dans les normes comptables. L'atteinte des objectifs de réduction de la dette risque donc d'être compromise lors d'une modification de la présentation de certains postes de passifs aux états financiers du gouvernement à la suite de nouvelles normes comptables.

Compte tenu que les cibles de réduction de la dette sont enchâssées dans l'application de la Loi, le groupe de travail convient de l'importance de clarifier la définition de dette totale.

Les objectifs de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* sont définis en fonction de la « dette du gouvernement ». Cette dette correspond, selon la loi, à celle apparaissant comme la dette totale dans les Comptes publics.

Une des solutions pourrait être de modifier, dans le glossaire des Comptes publics, la définition de la dette totale afin que celle-ci tienne compte des paramètres existants lors de l'étude du projet de loi en juin 2006. Il serait judicieux que les modifications à cette définition qui pourraient être apportées par le gouvernement :

— soient annoncées lors du discours sur le budget;

— fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

3.4 Recommandations du groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

  — des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;

  — des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;

— de présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou annexes qui font partie intégrante des états financiers;

— de s'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :

  — soient annoncées dans le discours sur le budget;

  — fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

4. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

❑ Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'inclure dans son périmètre comptable les agences de la santé et des services sociaux, les établissements publics de santé et de services sociaux, les commissions scolaires, les collèges d'enseignement général et professionnel et l'Université du Québec et ses constituantes;

— de poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement;

— de retenir la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'au 31 mars 2008;

— d'ajuster les données financières des entités des réseaux pour les rendre majoritairement conformes aux PCGR et de poursuivre les travaux dans cette voie;

— d'établir la valeur de consolidation des entités dont la date de fin de leur exercice financier n'est pas le 31 mars à partir des données financières vérifiées de l'exercice qui se termine à l'intérieur de celui du gouvernement, en considérant pour la période de décalage, les opérations significatives qui affecteraient la situation financière du gouvernement ou ses opérations;

— de mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'entamer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement;

— de mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels;

— de consolider ligne par ligne, Financement-Québec et la Corporation d'hébergement du Québec dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Dépenses de transfert

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier ses conventions comptables afin d'y mentionner, selon la nature des transferts, les facteurs déterminants quant au moment de constatation dans ses résultats d'une dépense de transfert;

— de comptabiliser sur la base de la période de référence appropriée, à la fois les subventions de fonctionnement aux universités liées à la clientèle étudiante et les dépenses de transfert effectuées à titre de compensation tenant lieu de taxes.

❑ Comptabilité d'exercice pour les revenus

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser tous ses revenus sur la base de la comptabilité d'exercice;

— de développer des méthodes d'estimations pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques;

— de revoir régulièrement ses méthodes d'estimations des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

❑ Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'utiliser une valeur liée au marché pour évaluer les placements du Fonds d'amortissement des régimes de retraite;

— de réviser annuellement la valeur liée au marché utilisée pour déterminer les revenus de placement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite.

❑ Statut de certains organismes

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de modifier le statut d'entreprise du gouvernement de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société de développement de la Baie James et de la Société des établissements de plein air du Québec pour celui d'organisme et de les comptabiliser selon la méthode de la consolidation ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement.

❑ Prêts et placements à conditions avantageuses et provision pour pertes sur interventions financières garanties

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de constater à titre de dépense l'élément subvention compris dans les prêts et placements assortis de conditions avantageuses importantes au moment où ces prêts ou placements sont consentis ou effectués et d'amortir l'écart d'actualisation, le cas échéant, des prêts à titre de revenu au cours d'une période correspondant à leur durée;

— d'établir les provisions pour pertes sur les interventions financières en fonction du moment du déboursé du prêt ou de la mise en vigueur de la garantie.

❑ Stocks et frais payés d'avance

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser ses stocks et frais payés d'avance à titre d'actifs non financiers dans ses états financiers consolidés;

— d'évaluer annuellement la situation afin de s'assurer que les principaux stocks et frais payés d'avance sont adéquatement comptabilisés.

❑ Avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser le passif et l'actif liés aux avantages sociaux, qui s'acquièrent ou s'accumulent, sur la base de méthodes actuarielles, lorsque requis, et d'amortir les gains et pertes actuariels qui en résultent sur une base appropriée;

— de comptabiliser le coût des avantages sociaux liés à un événement particulier dès que cet événement se produit.

❑ Gains et pertes sur contrats de change à terme

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de comptabiliser les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture et qu'il en respecte les conditions.

❑ Rachat avant terme d'instruments financiers

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de continuer à reporter et amortir, lors de rachats avant échéance d'instruments financiers, les gains et pertes de change, les coûts d'émission reportés et les compensations financières versées ou reçues sur la durée restante de l'instrument financier racheté.

❑ Modifications comptables

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— d'appliquer rétroactivement les ajustements résultant de la présente réforme comptable sans retraiter les années financières antérieures;

— de comptabiliser rétroactivement avec retraitement des années financières précédentes toutes les modifications significatives de conventions comptables et toutes les corrections d'erreurs, soit d'un montant supérieur à 25 % du niveau d'importance relative utilisée par le Vérificateur général pour effectuer ses travaux de vérification, à moins que les recommandations du CCSP ne permettent un traitement différent.

❑ Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de poursuivre les travaux sur les deux sujets abordés brièvement par le groupe de travail soit :

  — le statut de la société Immobilière SHQ afin de déterminer si elle peut toujours être reconnue comme entreprise publique;

  — la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

❑ Incidences financières des recommandations

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de prendre acte des incidences financières des présentes recommandations calculées pour l'année financière 2006-2007 et de modifier ses conventions comptables, sur la base des présentes recommandations, pour la production des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2007.

❑ Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires du gouvernement

Il est recommandé au gouvernement du Québec :

— de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

  — des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme;

  — des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA;

— de présenter les informations relatives à la réserve budgétaire uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font partie intégrante des états financiers;

— de s'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de « dette totale » dans le glossaire des Comptes publics :

  — soient annoncées dans le discours sur le budget;

  — fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la Loi.

ANNEXE 1 – LETTRE MANDAT

Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement

Termes de référence

Mai 2007

Ministère des Finances Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT

Objet

Ce document présente les termes de référence du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale. Ce groupe de travail est formé de représentants du ministère des Finances et du Vérificateur général.

Contexte

Des normes comptables en constante évolution

Les normes comptables applicables aux gouvernements sont en constante évolution. Afin de répondre à ces nouvelles normes, le gouvernement du Québec a réformé à plusieurs reprises sa comptabilité. La dernière réforme majeure a eu lieu en 1998 et a été menée en collaboration étroite avec le Vérificateur général.

Récemment, en réponse notamment aux impératifs imposés par la mondialisation des marchés, les normes comptables applicables au secteur privé et aux gouvernements ont été resserrées partout dans le monde.

Au Canada, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) définit régulièrement de nouvelles normes pour orienter les gouvernements dans leurs pratiques comptables.

Les normes de l'ICCA sont maintenant appliquées, en tout ou en partie, par les administrations publiques au Canada. C'est pourquoi l'ICCA a donné récemment à ces normes le vocable de Principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public.

Bien que les conventions comptables du gouvernement du Québec s'inspirent des PCGR, la conformité n'est pas complète. Ces écarts de conformité interpellent le gouvernement non seulement au plan comptable mais également aux plans financier et administratif. En effet, l'adoption de toutes les normes comptables proposées par l'ICCA pourrait avoir des impacts importants sur les états financiers du gouvernement.

Des exigences accrues imposées aux vérificateurs généraux des gouvernements

Par ailleurs, les normes professionnelles applicables aux vérificateurs généraux des gouvernements ont aussi été resserrées.

Jusqu'à tout récemment, les vérificateurs généraux des gouvernements au Canada émettaient leur opinion sur les états financiers des gouvernements en fonction des conventions comptables que les gouvernements s'étaient eux-mêmes données.

Or, depuis 2006, et ce, pour la première fois, une nouvelle norme de l'ICCA les oblige à formuler leur opinion sur les états financiers en fonction des PCGR pour le secteur public. Au Québec, la Loi sur le vérificateur général lui demande aussi de formuler une opinion en fonction des conventions comptables du gouvernement.

Cette double opinion peut créer une confusion dans la population quant à la qualité de l'information financière du gouvernement.

Des implications particulières compte tenu de règles strictes au plan de la conduite de la politique budgétaire

Dans le cas du Québec, la question des normes comptables pose un défi particulier dans la mesure où le gouvernement du Québec s'est donné des règles strictes au plan de la conduite de sa politique budgétaire.

En effet :

- la *Loi sur l'équilibre budgétaire* impose des obligations strictes en matière de respect de l'équilibre budgétaire et impose des conditions en ce qui concerne la résorption des déficits et l'utilisation des surplus;
- la *Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations* impose au gouvernement un objectif clair de réduction du poids de la dette;
- la *Loi sur la réserve budgétaire* balise l'utilisation des excédents budgétaires afin de résorber une impasse budgétaire au cours d'une année subséquente.

L'application de ces lois repose sur l'information financière produite par le gouvernement qui est affectée par le choix de ses conventions comptables. L'impact sur ces lois d'éventuelles modifications à ses conventions pour les rendre conformes aux PCGR doit donc être analysé.

Création d'un groupe de travail

Le ministère des Finances et le Vérificateur général conviennent de mettre en place un groupe de travail afin d'examiner les conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à la réforme des conventions comptables du gouvernement.

Ce groupe de travail sera formé de représentants du Vérificateur général et du ministère des Finances.

Mandat

Le groupe de travail examinera les modifications qui sont nécessaires afin d'assurer la conformité des conventions comptables du gouvernement aux PCGR.

Il examinera également les implications de ces modifications sur les lois énumérées précédemment.

L'objectif est de développer une compréhension commune de ces modifications afin d'assurer leur mise en place adéquate, et ce, dans les meilleurs délais.

Plus spécifiquement, le mandat du groupe de travail comportera trois volets :

1. L'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à la consolidation des réseaux de la santé et de l'éducation au périmètre comptable du gouvernement.
2. L'examen des conséquences aux plans comptable, financier et administratif liées à l'application des PCGR du secteur public.
3. L'examen des implications de l'harmonisation aux PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur le remboursement de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi sur la réserve budgétaire*.

Échéancier

Le groupe de travail rendra public ses conclusions au plus tard en janvier 2008.

Le ministère des Finances et le Vérificateur général conviennent des termes de référence du groupe de travail exposés dans ce document.

Signé à Québec, ce 18 mai 2007

Jean Houde
Sous-ministre des Finances

Signé à Québec, ce 18 mai 2007

Renaud Lachance
Vérificateur général

ANNEXE 2 – ORGANISMES DES RÉSEAUX DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET DE L'ÉDUCATION DU GOUVERNEMENT

RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Agences

Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches
Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord
Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie — Îles-de-la-Madeleine
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue
Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière
Agence de la santé et des services sociaux de Laval
Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
Agence de la santé et des services sociaux des Laurentides
Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent
Agence de la santé et des services sociaux du Saguenay — Lac-St-Jean
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James (1)
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (1)
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Établissements publics

Centre André-Boudreau
Centre d'accueil Dixville inc.
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord
Centre de réadaptation Constance-Lethbridge
Centre de réadaptation de la Gaspésie (Le)
Centre de réadaptation de l'Ouest de Montréal
Centre de réadaptation en alcoolisme et toxicomanie de Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI) Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle de Québec
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Bas-Saint-Laurent
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Saguenay — Lac-Saint-Jean
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Gabrielle-Major
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Montérégie-Est
Centre de réadaptation en déficience physique Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience physique Le Bouclier
Centre de réadaptation Estrie inc.

Centre de réadaptation Interval
Centre de réadaptation La Maison
Centre de réadaptation La Myriade
Centre de réadaptation Lisette-Dupras
Centre de réadaptation Ubald-Villeneuve
Centre de santé et de services sociaux Cavendish
Centre de santé et de services sociaux Champlain
Centre de santé et de services sociaux Cléophas-Claveau
Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord
Centre de santé et de services sociaux d'Antoine-Labelle
Centre de santé et de services sociaux d'Argenteuil
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-L'Érable
Centre de santé et de services sociaux de Beauce
Centre de santé et de services sociaux de Bécancour — Nicolet-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent
Centre de santé et de services sociaux de Charlevoix
Centre de santé et de services sociaux de Chicoutimi
Centre de santé et de services sociaux de Dorval-Lachine-Lasalle
Centre de santé et de services sociaux de Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière
Centre de santé et de services sociaux de Kamouraska
Centre de santé et de services sociaux de la Baie-des-Chaleurs
Centre de santé et de services sociaux de la Basse-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Côte-de-Gaspé
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Gaspésie
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de la Matapédia
Centre de santé et de services sociaux de la Minganie
Centre de santé et de services sociaux de la Mitis
Centre de santé et de services sociaux de la Montagne
Centre de santé et de services sociaux de la MRC-de-Coaticook
Centre de santé et de services sociaux de la Pointe-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de la région de Thetford
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Batiscan
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-l'Or
Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale
Centre de santé et de services sociaux de Laval
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie
Centre de santé et de services sociaux de l'Hématite
Centre de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de Manicouagan
Centre de santé et de services sociaux de Maskinongé
Centre de santé et de services sociaux de Matane
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog
Centre de santé et de services sociaux de Montmagny-L'Islet
Centre de santé et de services sociaux de Papineau
Centre de santé et de services sociaux de Port-Cartier
Centre de santé et de services sociaux de Portneuf

Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette
Centre de santé et de services sociaux de Rivière-du-Loup
Centre de santé et de services sociaux de Rouyn-Noranda
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Jérôme
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Léonard et Saint-Michel
Centre de santé et de services sociaux de Sept-Îles
Centre de santé et de services sociaux de Sorel-Tracy
Centre de santé et de services sociaux de Témiscaming-et-de-Kipawa
Centre de santé et de services sociaux de Témiscouata
Centre de santé et de services sociaux de Thérèse de Blainville
Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières
Centre de santé et de services sociaux de Vaudreuil-Soulanges
Centre de santé et de services sociaux des Aurores-Boréales
Centre de santé et de services sociaux des Basques
Centre de santé et de services sociaux des Collines
Centre de santé et de services sociaux des Etchemins
Centre de santé et de services sociaux des Îles
Centre de santé et de services sociaux des Pays-d'en-Haut
Centre de santé et de services sociaux des Sommets
Centre de santé et de services sociaux des Sources
Centre de santé et de services sociaux Domaine-du-Roy
Centre de santé et de services sociaux Drummond
Centre de santé et de services sociaux du Coeur-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux du Grand Littoral
Centre de santé et de services sociaux du Granit
Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-Maurice
Centre de santé et de services sociaux du Haut-St-François
Centre de santé et de services sociaux du Haut-St-Laurent
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes
Centre de santé et de services sociaux du Lac-Témiscamingue
Centre de santé et de services sociaux du Nord de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Pontiac
Centre de santé et de services sociaux du Rocher-Percé
Centre de santé et de services sociaux du Sud de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Sud-Ouest-Verdun
Centre de santé et de services sociaux du Suroit
Centre de santé et de services sociaux du Val-St-François
Centre de santé et de services sociaux Haut-Richelieu-Rouville
Centre de santé et de services sociaux - Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon
Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance
Centre de santé et de services sociaux La Pommeraie
Centre de santé et de services sociaux Les Eskers de l'Abitibi
Centre de santé et de services sociaux Lucille-Teasdale
Centre de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine
Centre de santé et de services sociaux Pierre Boucher
Centre de santé et de services sociaux Richelieu-Yamaska
Centre de santé Inuulitsivik
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava

Centre de services en déficience intellectuelle Mauricie/Centre-du-Québec
Centre de soins prolongés Grace Dart
Centre d'hébergement et de soins de longue durée de St-Andrew-de-Father-Dowd-et-de-St-Margaret
Centre Dollard-Cormier (Le)
Centre du Florès
Centre hospitalier affilié universitaire de Québec
Centre hospitalier de l'Université de Montréal
Centre hospitalier de soins de longue durée Juif de Montréal
Centre hospitalier de St. Mary
Centre hospitalier régional de Trois-Rivières
Centre hospitalier Robert-Giffard
Centre hospitalier universitaire de Québec
Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke
Centre hospitalier universitaire Ste-Justine
Centre Jean-Patrice-Chiasson/Maison Saint-Georges (Le)
Centre Jellinek
Centre jeunesse de la Mauricie et de Centre-du-Québec (Le)
Centre jeunesse de la Montérégie
Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue
Centre jeunesse de Laval
Centre jeunesse de l'Estrie
Centre jeunesse de Montréal (Le)
Centre jeunesse de Québec
Centre jeunesse des Laurentides
Centre jeunesse du Bas St-Laurent
Centre jeunesse du Saguenay — Lac-Saint-Jean (Le)
Centre jeunesse Gaspésie/Les Îles
Centre local de services communautaire Naskapi
Centre Miriam
Centre montérégien de réadaptation
Centre Normand
Centre Notre-Dame de l'Enfant (Sherbrooke) inc.
Centre régional de réadaptation La Ressource
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James (1)
Centre universitaire de santé McGill
Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw (Les)
Centres jeunesse Chaudière-Appalaches (Les)
Centres jeunesse de Lanaudière (Les)
Centres jeunesses de l'Outaouais (Les)
Clair Foyer inc.
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James (1)
Corporation du Centre de réadaptation Lucie-Bruneau (La)
Corporation du Centre hospitalier gériatrique Maimonides (La)
Corporation du Centre hospitalier Pierre-Janet (La)
CRDI Normand-Laramée (Centre de réadaptation en déficience intellectuelle)
Domrémy Mauricie/Centre-du-Québec
Hôpital Catherine Booth de l'Armée du Salut
Hôpital Charles Lemoyne
Hôpital chinois de Montréal (L')
Hôpital de réadaptation Lindsay (L')

Hôpital Douglas
Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal
Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis (L')
Hôpital Jeffery Hale (L')
Hôpital juif de réadaptation
Hôpital Laval
Hôpital Louis-H. Lafontaine
Hôpital Maisonneuve-Rosemont
Hôpital Mont-Sinaï
Hôpital Rivière-des-Prairies
Hôpital Santa Cabrini
Hôtel-Dieu de Lévis
Institut Canadien-Polonais du Bien-Être inc.
Institut de cardiologie de Montréal
Institut de réadaptation de Montréal (L')
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
Institut Nazareth et Louis-Braille
Institut Philippe-Pinel de Montréal
Institut Raymond-Dewar
Institut universitaire de gériatrie de Montréal
La Résidence de Lachute
Pavillon du Parc
Saint Brigid's Home Inc.
Services de réadaptation du Sud-Ouest et du Renfort
Services de réadaptation L'Intégrale
Virage, réadaptation en alcoolisme et toxicomanie (Le)

(1) Ces entités agissent en tant qu'agence et établissement.

RÉSEAU DE L'ÉDUCATION

Commissions scolaires

Commission scolaire au Coeur-des-Vallées
Commission scolaire Central Québec
Commission scolaire Crie
Commission scolaire de Charlevoix
Commission scolaire de Kamouraska — Rivière-du-Loup
Commission scolaire de l'Énergie
Commission scolaire de l'Estuaire
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois
Commission scolaire de la Baie-James
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin
Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de la Côte-du-Sud
Commission scolaire De La Jonquière
Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke

Commission scolaire de la Riveraine
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands
Commission scolaire de Laval
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire de Portneuf
Commission scolaire de Rouyn-Noranda
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe
Commission scolaire de Sorel-Tracy
Commission scolaire des Affluents
Commission scolaire des Appalaches
Commission scolaire des Bois-Francs
Commission scolaire des Chênes
Commission scolaire des Chic-Chocs
Commission scolaire des Découvreurs
Commission scolaire des Draveurs
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries
Commission scolaire des Hautes-Rivières
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Hauts-Cantons
Commission scolaire des Îles
Commission scolaire des Laurentides
Commission scolaire des Monts-et-Marées
Commission scolaire des Navigateurs
Commission scolaire des Patriotes
Commission scolaire des Phares
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay
Commission scolaire des Samares
Commission scolaire des Sommets
Commission scolaire des Trois-Lacs
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Commission scolaire du Fer
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs
Commission scolaire du Lac-Abitibi
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue
Commission scolaire du Littoral
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets
Commission scolaire du Val-des-Cerfs
Commission scolaire Eastern Shores
Commission scolaire Eastern Townships
Commission scolaire English-Montréal
Commission scolaire Harricana
Commission scolaire Kativik
Commission scolaire Lester-B.-Pearson
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys
Commission scolaire Marie-Victorin
Commission scolaire New Frontiers

Commission scolaire Pierre-Neveu
Commission scolaire René-Lévesque
Commission scolaire Riverside
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier
Commission scolaire Western Québec

Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal

Collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps)

Cégep André-Laurendeau
Cégep Beauce-Appalaches
Cégep d'Ahuntsic
Cégep d'Alma
Cégep de Baie-Comeau
Cégep de Bois-de-Boulogne
Cégep de Chicoutimi
Cégep de Drummondville
Cégep de Granby — Haute-Yamaska
Cégep de Jonquière
Cégep de la Gaspésie et des Îles
Cégep de La Pocatière
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
Cégep de Lévis-Lauzon
Cégep de Limoilou
Cégep de l'Outaouais
Cégep de Maisonneuve
Cégep de Matane
Cégep de Rimouski
Cégep de Rivière-du-Loup
Cégep de Rosemont
Cégep de Sainte-Foy
Cégep de Saint-Félicien
Cégep de Saint-Hyacinthe
Cégep de Saint-Jérôme
Cégep de Saint-Laurent
Cégep de Sept-Îles
Cégep de Sherbrooke
Cégep de Sorel-Tracy
Cégep de Thetford
Cégep de Trois-Rivières
Cégep de Valleyfield
Cégep de Victoriaville
Cégep du Vieux Montréal
Cégep Édouard Montpetit
Cégep François-Xavier Garneau
Cégep Gérald-Godin
Cégep John Abbott
Cégep Lionel Groulx

Cégep Marie-Victorin
Cégep Montmorency
Cégep régional de Lanaudière
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
Champlain Regional College
Collège Dawson
Collège Héritage
Collège Shawinigan
Vanier College

Université du Québec et ses universités constituantes

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
Institut national de la recherche scientifique
Université du Québec
Université du Québec à Chicoutimi
Université du Québec à Montréal
Université du Québec à Rimouski
Université du Québec à Trois-Rivières
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
Université du Québec en Outaouais

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007

ANNEXE 3

Présentation à la Commission de l'administration publique
le 29 novembre 2007

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Équilibre budgétaire et endettement du Québec

Présentation du
Vérificateur général du Québec
Commission de l'administration publique

Le 29 novembre 2007

Plan de la présentation

A – Remarques préliminaires

B – Équilibre budgétaire du Québec

1. Équilibre budgétaire annuel
2. Équilibre aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
   a) Excédents annuels déterminés aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la loi

C – Endettement du Québec au 31 mars 2006

1. Une mesure de l'endettement par le Vérificateur général
2. Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
3. Fonds des générations

D – Réserves budgétaires

A – Remarques préliminaires

A – Remarques préliminaires

- Fonctionnement de base de la comptabilité gouvernementale
  - Périmètre comptable du gouvernement
  - États financiers du gouvernement (Comptes publics)
    - → État consolidé de la situation financière (bilan)
    - → État consolidé des résultats de fonctionnement
    - → État consolidé des déficits cumulés
    - → État consolidé des besoins financiers et de financement

A – Remarques préliminaires (suite)

- Diverses sources d'information sur la situation financière et l'endettement du Québec
  - États financiers consolidés du gouvernement
  - Notes et annexes accompagnant les états financiers
  - Analyse des états financiers par le gouvernement (section 1 des Comptes publics)
  - Documents budgétaires (plan budgétaire)
    - → **Section E** : La dette, le financement et la gestion de la dette
    - → **Section H** : Rapport sur l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*
    - → **Section I** : Rapport sur l'application de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*
    - → **Section J** : Données historiques

A – Remarques préliminaires (suite)

- Documents utilisés pour notre présentation
  - Les *Comptes publics 2005-2006* (volume 1)
  - Le *Plan budgétaire 2007-2008* – mai 2007
  - La *Loi sur l'équilibre budgétaire*
  - La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*
  - La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*
  - Le *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*

B – Équilibre budgétaire du Québec

Équilibre budgétaire annuel

Différence entre les revenus et les dépenses du gouvernement inclus dans son périmètre comptable

Selon le gouvernement (en millions de $)	Revenus[3]	Dépenses	Surplus (déficit)
Année 2005-2006[1]	60 034	59 997	37
Année 2006-2007[1]	64 341	62 434	1 907
Année 2007-2008[2]	65 721	65 268	453
Année 2008-2009[2]	66 292	66 652	(360)

1. *Comptes publics 2005-2006*, p. 47.
2. Calculé par le Vérificateur général à partir du *Plan budgétaire 2007-2008*, J.13.
3. Incluant les revenus du Fonds des générations.

Équilibre aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

Cumul, depuis 1996-1997, des excédents (dépassements) annuels déterminés aux fins de cette loi

Équilibre aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire (suite)*

Voir tableau H.5
Plan budgétaire 2007-2008

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006

- Selon le gouvernement, l'excédent cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est de 192 M$ au 31 mars 2006.
- À l'exception de deux restrictions, cet excédent a été établi dans le respect technique de la loi, mais pas dans son esprit.
- En réalité, l'équilibre budgétaire aux fins de cette loi n'existe pas au 31 mars 2006.

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006

- Trois raisons expliquent que le solde calculé par le gouvernement n'est pas crédible et ne respecte pas l'esprit de la loi :
  - **1 -** Recours à des méthodes qui donnent des résultats avantageux.
  - **2 -** Dépenses ou réductions de revenus qui ne sont pas prises en compte dans le solde annuel présenté dans l'état consolidé des résultats.
  - **3 -** Inscription de revenus en double dans l'excédent cumulé aux fins de la loi.

3. Révision de l'excédent (déficit) cumulé établi par le gouvernement au 31 mars 2006

(En millions de dollars)

Excédent calculé par le gouvernement	**192**
CHOIX DE MÉTHODES COMPTABLES AVANTAGEUSES	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable (restriction 2005–2006)	n.d.
Comptabilisation inadéquate des effets d'une modification par une entreprise du gouvernement, de l'une de ses conventions comptables (restriction 2001–2002)	(323)
Gain net causé par la sortie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) du périmètre comptable	(680)
DÉPENSES OU RÉDUCTIONS DE REVENUS NON CONSIDÉRÉES DANS LES RÉSULTATS ANNUELS	
Effet des modifications comptables en 2005–2006	(3 847)
Effet de corrections d'erreurs en 2002–2003 et en 2004–2005	(488)
REVENUS CONSIDÉRÉS EN DOUBLE	
Effet d'une modification comptable en 2005–2006	(112)
Déficit cumulé révisé par le Vérificateur général	**(5 258)**

13

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

1 - <u>Choix de méthodes comptables avantageuses</u>
<u>Illustration</u>

- Comptabilisation différente lors de l'entrée et de la sortie de la CSST du périmètre comptable.
  - Entrée en 1997-1998 : inscription des déficits cumulés de la CSST de 2 342 M$ aux déficits cumulés du gouvernement sans affecter les résultats de cette année.
  - Sortie en 2002-2003 : comptabilisation d'un revenu de 680 M$ dans les opérations du gouvernement plutôt qu'aux déficits cumulés. Ce montant correspondait aux déficits cumulés de la CSST.

14

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

2 - Dépenses ou réductions de revenus non considérées dans les résultats annuels

(c.-à.-d. opérations comptabilisées directement dans l'état des déficits cumulés en 2005-2006)

	En millions de dollars
Modification de la convention comptable relative aux revenus de transfert du gouvernement du Canada	3 272
Modification de la méthode d'évaluation de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties	270
Report d'un an de l'incidence des nouvelles évaluations actuarielles pour les principaux régimes de retraite (non-respect par le gouvernement de sa propre convention comptable)	264
Autres redressements	41
TOTAL	3 847

15

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

2 - Dépenses ou réductions de revenus non considérées dans les résultats annuels (suite)

- Des corrections d'erreurs totalisant 488 M$ ont été comptabilisées directement aux déficits cumulés sans passer par les résultats annuels ni par le solde aux fins de la loi.
- Illustration :
  - En 2003-2004, le Vérificateur soulève dans son rapport à l'Assemblée nationale une erreur concernant l'inscription de la subvention de péréquation aux commissions scolaires qui sous-évalue le déficit annuel de 126 M$.
  - En 2004-2005, cette erreur de 126 M $ est corrigée directement aux déficits cumulés.

16

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

3 - Revenus considérés en double dans le calcul de l'excédent

En 2003-2004

- Encaissement et inscription de revenus de transfert fédéraux de 352 M$ relatifs à l'équipement diagnostique et médical utilisable sur une période de trois ans.
- La comptabilisation du montant total de 352 M$ en 2003-2004, plutôt qu'une répartition sur trois ans, était conforme aux PCGR : le gouvernement disposait d'une discrétion quant à l'utilisation de ces sommes. Aussi, nous avions accepté ce traitement comptable du gouvernement.

17

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

3 - Revenus considérés en double dans le calcul de l'excédent (suite)

En 2005-2006

- Annulation d'une partie (112 M$) des revenus de 352 M$ inscrits en 2003-2004 par une augmentation de la dette au début de 2005-2006.
- Revenus de 112 M$ présentés une deuxième fois dans les résultats annuels sans correction de la présentation des états financiers 2003-2004.

Conclusion

- Le montant de 112 M$ est compté deux fois aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

18

3. Commentaires du Vérificateur général sur le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en 2005-2006 (suite)

- Le gouvernement a signifié son intention de répondre aux préoccupations du Vérificateur général dans ses commentaires inclus dans notre rapport :
  - « [...] le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général et s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de cette loi, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques. »
- Le gouvernement a créé un groupe de travail ayant notamment comme mandat d'examiner les implications de l'harmonisation des PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire.*

C – Endettement du Québec au 31 mars 2006

C – Endettement du Québec

- Le Vérificateur général du Québec (VGQ) a exceptionnellement calculé l'endettement du Québec par composante, compte tenu de l'intérêt des parlementaires sur le sujet.
- Ce calcul de l'endettement repose sur une interprétation par le Vérificateur général de ce qui constitue une dette.

21

C – Endettement du Québec (suite)

- Le calcul effectué par le VGQ de la dette supportée par le gouvernement repose sur les hypothèses suivantes:
  - Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette ont été inclus.
  - Les dettes légalement attribuées à des tiers mais que le gouvernement s'est engagé à payer (capital et intérêts) ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement ont été incluses.
  - Les emprunts sur les marchés financiers des entités des réseaux contrôlées par le gouvernement et intégrées dans son périmètre comptable ont été inclus.
  - Les montants affectés spécifiquement aux remboursements de la dette ainsi que les placements temporaires nets ont été déduits de la dette supportée par le gouvernement.

22

C – Endettement du Québec (suite)

- Il existe d'autres mesures de l'endettement du Québec :
  - Le ministère des Finances présente plusieurs mesures de l'endettement du Québec.
  - Les agences de crédit présentent pour leurs besoins leur propre mesure de l'endettement du Québec.
- Toutes ces mesures reposent sur des hypothèses ou approches qui leur sont propres. Ainsi, l'utilisation d'hypothèses différentes de celles utilisées par le Vérificateur général pourrait donner un résultat différent quant à l'endettement du Québec.

C – Endettement du Québec
1. Une mesure de l'endettement par le Vérificateur général

	En millions de dollars
Dette supportée par le gouvernement*	**148 952**
Dette autofinancée des entreprises commerciales	**35 157**
Dette supportée par le secteur municipal	**13 274**
Endettement du Québec au 31 mars 2006	**197 383**

* Obligations contractuelles (sauf emprunts remboursés par le gouvernement) et opérations fiduciaires exclues.

Dette supportée par le gouvernement
Les emprunteurs

- Il s'agit de la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec
- Elle peut résulter de :

	En millions de dollars
Montants dus, dettes ou emprunts effectués directement par le gouvernement	**130 133**
Emprunts effectués par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ou par des entreprises du gouvernement pour le compte des réseaux	**15 073**
Emprunts effectués par des municipalités ou d'autres bénéficiaires	**3 746**
Dette supportée par le gouvernement au 31 mars 2006	**148 952***

* Incluant des emprunts de 17 565 M$ (réseaux : 13 819 M$; municipalités : 2 874 M$; autres bénéficiaires : 872 M$) remboursés par le gouvernement et présentés dans les obligations contractuelles (engagements).

25

Dette supportée par le gouvernement
La forme

	En millions de dollars
Montants dus assimilables à une dette	**4 586**
Passif net des régimes de retraite	**34 630**
Emprunts sur les marchés	**112 436**
Moins : Placements temporaires nets*	**(2 700)**
Dette supportée par le gouvernement au 31 mars 2006	**148 952**

* Placements temporaires et découvert bancaire.

26

Dette supportée par le gouvernement
Montant dus assimilables à une dette

Les créditeurs et les frais à payer* incluent des montants assimilables à une dette qui seront payés principalement à long terme.

	En millions de dollars
Transfert du gouvernement du Canada	**2 640**
Équité salariale	**1 171**
Congés de maladie accumulés	**774**
Régime de rentes de survivants	**358**
Moins : Fonds du régime de rentes de survivants	**(357)**
Total au 31 mars 2006	**4 586**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 101.

27

Dette supportée par le gouvernement
Passif net des régimes de retraite

- Une évaluation actuarielle à partir d'hypothèses déterminées par le gouvernement doit être faite au minimum tous les trois ans pour calculer les montants dus aux employés du gouvernement et des réseaux* à titre de prestations de retraite.
- Le gouvernement n'est pas obligé de déposer à la CDPQ sa part du coût des régimes de retraite. Il a par contre constitué un Fonds d'amortissement.
- Le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) est un placement à la CDPQ pour payer les prestations de retraite aux employés.

* À l'exception des universités.

28

Dette supportée par le gouvernement
Passif net des régimes de retraite (suite)

Le passif net des régimes de retraite* à la charge du gouvernement se détaille comme suit :

	En millions de dollars
Passif des régimes de retraite	**57 193**
Moins : Fonds d'amortissement	**(22 563)**
Passif net des régimes de retraite au 31 mars 2006	**34 630**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 64.

29

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés

Les emprunts sur les marchés financiers nationaux et internationaux supportés directement ou indirectement par le gouvernement se résument ainsi :

	En millions de dollars
Dette directe	**87 962**
Dette pour financer les réseaux	**18 050**
Dette pour financer le secteur municipal	**5 552**
Dette pour financer d'autres bénéficiaires	**872**
Emprunts sur les marchés au 31 mars 2006	**112 436**

30

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

La dette directe* du gouvernement se compose des éléments suivants :

	En millions de dollars
Dette avant gain de change reporté	**86 356**
Gain de change reporté	**1 606**
Dette directe au 31 mars 2006	**87 962**

Le gain de change reporté de 1 606 M$ est non matérialisé. Il résulte de la variation des taux de change et sera amorti sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 70, 71.

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

Le financement des réseaux se fait à partir de plusieurs canaux :

		En millions de dollars
Dette du gouvernement pour financer les réseaux		**2 977**
Dette des entreprises pour financer les réseaux		**11 022**
Financement-Québec (FQ)	**9 915**	
Corporation d'hébergement du Québec (CHQ)	**1 107**	
Dette directe des réseaux sur les marchés		**4 051**
Dette pour financer les réseaux au 31 mars 2006		**18 050***

* Une somme de 13 819 M$ est présentée à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109).

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

La dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement se compose des éléments suivants :

	En millions de dollars
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa part dans la construction des usines d'assainissement des eaux (SQAE)	**2 678**
Emprunts effectués par les municipalités pour financer des immobilisations et remboursés par le gouvernement	**2 874***
Dette pour financer le secteur municipal au 31 mars 2006	**5 552**

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109).

33

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

- La dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires totalise **872 M$***.
- Ces emprunts effectués par d'autres bénéficiaires pour l'acquisition d'immobilisations sont remboursés (capital et intérêts) par le gouvernement.
- Les principaux bénéficiaires sont des OSBL œuvrant dans le domaine de la culture ou du logement social.

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109).

34

Dette autofinancée des entreprises commerciales

La dette des entreprises commerciales s'autofinance puisque leurs activités leur permettent de faire face à leurs obligations Cette dette résulte de :

	En millions de dollars
Hydro-Québec[1]	32 367
Immobilière SHQ[2]	2 043
IQ Immigrants Investisseurs[2]	2 292
Société générale de financement	445
Autres entreprises commerciales	115
Moins : Prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable	(2 105)
Dette autofinancée des entreprises commerciales au 31 mars 2006	**35 157**

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. Entreprise ayant consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable.

Dette supportée par le secteur municipal

Il s'agit de la dette contractée par les municipalités ou d'autres entités du secteur public, non incluse dans le périmètre comptable, qui n'est pas remboursée par le gouvernement. Cette dette est constituée des éléments suivants :

	En millions de dollars
Dette à long terme des municipalités et organismes municipaux selon le plan budgétaire	18 347*
Dette à long terme d'autres entités du secteur public	479
Moins : Dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement	(5 552)
Dette supportée par le secteur municipal au 31 mars 2006	**13 274**

* *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.

Opérations fiduciaires*

- Les opérations fiduciaires ne sont pas considérées dans les résultats de fonctionnement du gouvernement.
- Les opérations fiduciaires révèlent un avoir net déficitaire de 300 M$ au 31 mars 2006 pour le Fonds d'assurance-récolte et le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Il en découlera des augmentations tarifaires.
- Environ les deux tiers de ces augmentations seront assumées par La Financière agricole, donc par le gouvernement.

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 118.

37

C. Endettement du Québec
2. Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

- Le gouvernement du Québec présente diverses mesures de l'endettement qui s'articulent principalement autour de cinq concepts :
  - **i)** Dette totale
  - **ii)** Dette nette
  - **iii)** Déficits cumulés
  - **iv)** Dette à long terme du secteur public
  - **v)** Dette aux fins de la loi créant le Fonds des générations et ses ratios

38

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
i) Dette totale

Deux grandes composantes* :

	En millions de dollars
Dette directe	87 962
Passif net des régimes de retraite	34 630
Dette totale au 31 mars 2006	**122 592**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
ii) Dette nette

- La dette nette est la différence entre le total des passifs et les avoirs financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'immobilisations ou des déficits cumulés.
- La dette nette* au 31 mars 2006 se compose :

	En millions de dollars
Passifs totaux	145 038
Moins : Avoirs financiers	(40 355)
Dette nette au 31 mars 2006	**104 683**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iii) Déficits cumulés

Les déficits cumulés se calculent de deux façons :

1. **Cumul** : accumulation des surplus ou des déficits annuels et des ajustements inscrits directement aux déficits cumulés

Déficits cumulés au début de l'année
Plus (moins) : Déficit (surplus) annuel
Plus (moins) : Ajustements qui ne sont pas calculés dans le surplus ou le déficit annuel, mais qui affectent le déficit cumulé
Déficits cumulés à la fin de l'année

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iii) Déficits cumulés (suite)

Illustration* du cumul au 31 mars 2006 :

	En millions de dollars
	Surplus (déficit)
Déficits cumulés au 1er avril 2005	**(87 224)**
Redressements affectés aux années antérieures **• Gouvernement** **• Entreprises**	**(4 511)** **(25)**
Surplus annuel aux états financiers	**37**
Autres	**24**
Déficits cumulés au 31 mars 2006	**(91 699)**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40, 48.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iii) Déficits cumulés

Deuxième façon de calculer les déficits cumulés* :

2. La différence entre la dette nette et les immobilisations à une date donnée (soit la dette reliée aux déficits d'épicerie).

	En millions de dollars
Dette nette	**104 683**
Moins : Immobilisations	**(12 984)**
Déficits cumulés au 31 mars 2006	**(91 699)**

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iv) Dette à long terme du secteur public

La dette à long terme du secteur public est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire et elle se calcule ainsi:

	En millions de dollars
Dette totale du gouvernement[1]	**118 302**
Réseaux de l'éducation et de la santé[1]	**13 078**
Hydro-Québec[1]	**32 367**
Autres entreprises du gouvernement[1]	**3 540**
Municipalités et organismes municipaux[1,2]	**18 347**
Total au 31mars 2006	**185 634**
En % PIB[3]	**68,1**

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa part dans la construction des usines d'aissainissement des eaux inclus.
3. Calculé par le VG à partir du PIB au 8 novembre 2007.

3. Fonds des générations

- Le Fonds des générations a été créé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.*
- Les sommes versées à la CDPQ dans le compte du Fonds des générations sont dédiées exclusivement au remboursement de la dette.
- Cette loi contient une mesure de la dette et des cibles de réduction exprimées en % du PIB.

45

3. Fonds des générations (suite)

- Le fonds est alimenté par les éléments suivants :
  - redevances hydrauliques (Hydro-Québec et producteurs privés)
  - biens non réclamés
  - revenus de placements
  - partie des bénéfices sur la vente d'électricité à l'extérieur du Québec
  - redevances sur l'eau captée
  - vente d'actifs
  - dons, legs ou autres contributions
  - toute autre somme décrétée par le gouvernement

46

3. Fonds des générations (suite)

Aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, la dette totale se calcule ainsi :

	En millions de dollars
Dette directe	**87 962**
Moins : Gain change reporté	**(1 606)**
Moins : Emprunts par anticipation	**(2 684)**
Sous-total	**83 672**
Plus : Dette nette des régimes de retraite	**34 630**
Moins : Sommes accumulées dans le Fonds des générations	**-**
Dette totale aux fins de la loi au 31 mars 2006	**118 302**
En % du PIB*	**43,4**

* PIB établi par Statistique Canada au 8 novembre 2007.

3. Fonds des générations (suite)

- Les cibles de réduction de la dette définies aux fins de cette loi sont les suivantes :
  - 38 % du PIB au 31 mars 2013
  - 32 % du PIB au 31 mars 2020
  - 25 % du PIB au 31 mars 2026

3. Fonds des générations (suite)

- En conclusion, l'atteinte des cibles visées par la loi n'est pas affectée par les éléments suivants :
  - emprunts pour financer les réseaux
  - emprunts pour financer les travaux municipaux
  - autres éléments de passif non inclus à l'intérieur de la dette totale (ex. : somme due au gouvernement fédéral)
  - obligations contractuelles assimilables à des dettes

3. Fonds des générations (suite)

- Par contre, l'atteinte des cibles visées par la loi est affectée par les éléments suivants :
  - contributions versées au Fonds des générations
  - évolution du PIB par rapport à celle de la dette aux fins de la loi
  - emprunts par anticipation
  - variation du taux de change
    - → l'amélioration du dollar réduit les dettes étrangères converties en dollars canadiens et inversement
  - taux de rendement de la CDPQ pour :
    - → le Fonds d'amortissement des régimes de retraite
    - → le Fonds des générations

D – Réserves budgétaires

Réserves budgétaires

- La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* permet à la ministre d'affecter des excédents à une réserve au moment du budget.
- La réserve doit être utilisée pour des projets d'immobilisations et d'autres projets ayant une durée déterminée, sauf si l'intérêt public l'exige.
- Les sommes en réserve peuvent ainsi être affectées au maintien de l'équilibre budgétaire dans certaines circonstances.
- La constitution ou l'utilisation d'une réserve affecte le calcul de l'excédent aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire.*

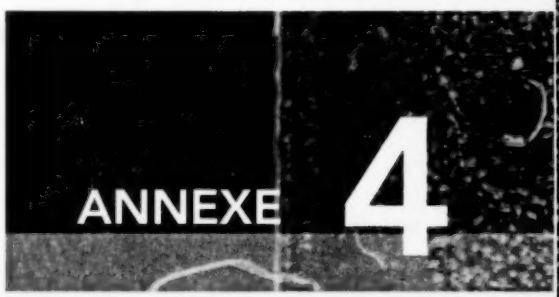
Réserves budgétaires (suite)

- Les sommes affectées doivent être déposées à la CDPQ durant l'année visée par le budget.
- Au moment du budget, la ministre peut modifier les affectations prévues.
- La ministre doit faire rapport annuellement à l'Assemblée nationale des opérations relatives à la réserve.

Réserves budgétaires (suite)

- La constitution d'une réserve :
  - Est un outil pour faciliter la planification budgétaire sur un certain horizon de temps.
  - Découle d'une intention du gouvernement d'entreprendre des activités. Ces intentions peuvent être modifiées selon les priorités gouvernementales.
- En conséquence :
  - La constitution d'une réserve n'est pas une dépense à inscrire aux états financiers.
  - L'utilisation d'une réserve n'est pas un revenu à inscrire aux états financiers.

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2007



Présentation à la Commission de l'administration publique
et à la Commission des finances publiques
à l'occasion du dépôt à l'Assemblée nationale
des Comptes publics 2006-2007

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

États financiers du gouvernement et endettement du Québec 2006-2007

Présentation du Vérificateur général du Québec à la Commission de l'administration publique et à la Commission des finances publiques

Le 11 décembre 2007

1

Plan de la présentation

- **A – Remarques préliminaires**
- **B – Opinions du vérificateur sur les états financiers**
- **C – Réforme comptable**
- **D – Endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007**
- **E – Recommandations du groupe de travail MFQ-VGQ quant aux lois budgétaires**

2

A – Remarques préliminaires

A – Remarques préliminaires

- Documents utilisés pour notre présentation :
  - Les *Comptes publics 2005-2006* et les C*omptes publics 2006-2007* (volume 1)
  - Le *Plan budgétaire 2007-2008* – mai 2007
  - La *Loi sur l'équilibre budgétaire*
  - La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds*
  - *des générations*
  - La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*
  - Le rapport spécial du Vérificateur général sur les états financiers consolidés 2006-2007

A – Remarques préliminaires

- Périmètre comptable du gouvernement
  - Intégration des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation en 2006-2007
- États financiers du gouvernement 2006-2007 (Comptes publics)
  - État consolidé de la situation financière
  - État consolidé des résultats de fonctionnement
  - État consolidé des déficits cumulés
  - État de la variation de la dette nette
  - État consolidé des flux de trésorerie

5

B – Opinions du Vérificateur général sur les états financiers

6

B – Opinions du Vérificateur général sur les états financiers

Principaux postes des états financiers sur lesquels portent les opinions du Vérificateur général.

			En millions de dollars
	2007	2006	Variation
Actifs financiers	47 732	39 998	7 734
Passifs	(169 923)	(144 681)	(25 242)
Dette nette	(122 191)	(104 683)	(17 508)
Actifs non financiers	26 432	12 984	13 448
Déficit cumulé	(95 759)	(91 699)	(4 060)
Surplus annuel	1 993	37	1 956

B - Opinions du Vérificateur général sur les états financiers

<u>En 2005-2006, deux opinions pour la première fois</u> :

1. Impossibilité d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée par les états financiers <u>en fonction des principes comptables généralement reconnus (PCGR)</u> à cause de :
   - **la non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable**
   - **conventions comptables différentes des PCGR**
2. Image fidèle donnée par les états financiers <u>en fonction des conventions comptables du gouvernement</u>, sauf en ce qui a trait à la :
   - **non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable**

B - Opinions du Vérificateur général sur les états financiers

<u>En 2006-2007</u> :

- Deux opinions sans restriction ni commentaire, quant au respect :
  - **des PCGR**
  - **des conventions comptables du gouvernement**
- Premières opinions sans restriction ni commentaire depuis 8 ans.
- Elles font suite à une réforme comptable majeure qui a ajouté de la rigueur et de la transparence dans la reddition de comptes du gouvernement.

C- Réforme comptable

C - Réforme comptable

Contexte

- La réforme comptable de 1997-1998 plaçait le gouvernement du Québec à l'avant-garde des gouvernements au Canada.
- Les normes comptables de l'ICCA ont évolué et les différences avec les conventions comptables du gouvernement se sont accumulées.
- Au printemps 2007, un groupe de travail composé de représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général a été créé pour proposer une réforme de la comptabilité gouvernementale.

C - Réforme comptable (suite)

Objectifs

- Les objectifs du groupe de travail étaient de :
  - Déterminer les modifications nécessaires aux conventions comptables du gouvernement pour les rendre conformes aux PCGR.
  - Examiner les implications des modifications proposées sur :
    - → La *Loi sur l'équilibre budgétaire*
    - → La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*
    - → La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*
  - Faire des recommandations aux autorités compétentes.

C - Réforme comptable (suite)

Incidences financières des modifications apportées (en millions de dollars)

Augmentation (diminution)	Actifs financiers	Passifs	Dette nette	Actifs non financiers	Déficits cumulés au 01/04/06	Surplus annuel	Déficits cumulés au 31/03/07
Intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable	(2 732)	12 540	15 272	11 861	3 198	(213)	3 411
Application de la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux	1 840	3 458	1 618		1 904	286	1 618
Autres modifications	(218)	1 576	1 794	494	1 324	24	1 300
Total de la réforme	(1 110)	17 574	18 684	12 355	6 426	97	6 329
Passifs environnementaux		463	463		468	5	463
Total des modifications comptables en 2006-2007	(1 110)	18 037	19 147	12 355	6 894	102	6 792

13

C - Réforme comptable (suite)

Incidences financières de l'intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable (en millions de dollars)

Augmentation (diminution)	Dette nette	Investissement net dans les réseaux		Immobilisations et autres actifs non financiers	Déficits cumulés au 1/04/06	Surplus annuel	Déficits cumulés au 31/03/07
		Déficits cumulés des réseaux	Prêts et avances				
Entités des réseaux		(3 439)			3 220	(219)	3 439
Corporation d'hébergement du Québec (CHQ)	4 442		2 491	1 978	(22)	5	(27)
Financement Québec (FQ)	10 830		10 831			1	(1)
TOTAL	15 272	(3 439)	13 322	1 978	3 198	(213)	3 411
Investissement net dans les réseaux		**9 883**					

14

C - Réforme comptable
Intégration des entités des réseaux

- Les 330 entités des réseaux ajoutées dans le périmètre comptable du gouvernement incluent :
  - les établissements publics de la santé et des services sociaux
  - les commissions scolaires
  - les cégeps
  - l'Université du Québec (UQ) et ses constituantes

C - Réforme comptable
Intégration des entités des réseaux (suite)

- Cette intégration réduit le surplus annuel du gouvernement de 219 M$ représentant le déficit de fonctionnement de ces entités pour l'année 2006-2007.
- Le déficit accumulé de ces entités au 31 mars 2007 est de 3 439 M$. Il est présenté en diminution dans un nouveau poste de la section *Actifs non financiers* dans l'état consolidé de la situation financière appelé « Investissement net dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ».

C - Réforme comptable
Consolidation de la CHQ et de FQ

- Financement-Québec (FQ) et la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) deviennent des organismes consolidés ligne par ligne, car leur clientèle se compose en quasi-totalité des entité des réseaux.
- La consolidation de la CHQ et de FQ augmente la dette nette de 15,3 G$ et les actifs non financiers du même montant.
- La consolidation de la CHQ et de FQ a un impact marginal sur le surplus annuel du gouvernement (+6 M$) et sur son déficit cumulé au 31 mars 2007 (-28 M$).

17

C – Réforme comptable
Comptabilité d'exercice pour les revenus fiscaux

- L'application de la comptabilité d'exercice aux impôts et aux taxes implique que les revenus sont constatés au moment où les opérations ont lieu plutôt que lors de leur encaissement.
- Le montant des remboursements dus aux contribuables étant supérieur au montant à recevoir d'eux au 31 mars 2007, il en résulte une augmentation de la dette nette de 1,6 G$ à cette date.
- L'augmentation du surplus annuel est principalement due au retard à effectuer les remboursements aux particuliers l'an dernier. Ces remboursements, payés en 2006-2007, qui, avant la réforme, auraient réduit les revenus de cette année, ont été inscrits directement à la dette nette en date du 1er avril 2006.

18

C – Réforme comptable

Principaux éléments à compléter au cours des prochaines années

- Étude du statut d'autres entités qui gravitent autour des réseaux.
- Préparation de rapports financiers consolidés par le ministère de la Santé et des Services sociaux et par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Développement de méthodes d'estimation pour les diverses catégories de revenus fiscaux.
- Étude du statut de la société Immobilière SHQ du Québec.
- Révision de la méthode de comptabilisation des infrastructures routières.

D – Endettement du Québec au 31 mars 2006 et au 31 mars 2007

D – Endettement du Québec

- Le Vérificateur général du Québec a exceptionnellement calculé l'endettement du Québec par composante, compte tenu de l'intérêt des parlementaires sur le sujet.
- Ce calcul de l'endettement repose sur une interprétation faite par le Vérificateur général de ce qui constitue une dette.

D – Endettement du Québec (suite)

- Le calcul effectué par le VGQ de la dette supportée par le gouvernement repose sur les hypothèses suivantes:
  - **Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette ont été inclus.**
  - **Les dettes légalement attribuées à des tiers mais que le gouvernement s'est engagé à payer (capital et intérêts) ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement ont été incluses.**
  - **Les emprunts sur les marchés financiers des entités des réseaux contrôlées par le gouvernement et intégrées dans son périmètre comptable ont été inclus.**
  - **Les montants affectés spécifiquement aux remboursements de la dette ainsi que les placements temporaires nets ont été déduits de la dette supportée par le gouvernement.**

D – Endettement du Québec (suite)

- Il existe d'autres mesures de l'endettement du Québec :
  - Le ministère des Finances présente plusieurs mesures de l'endettement du Québec.
  - Les agences de crédit présentent pour leurs besoins leur propre mesure de l'endettement du Québec.
- Toutes ces mesures reposent sur des hypothèses ou approches qui leur sont propres. Ainsi, l'utilisation d'hypothèses différentes de celles utilisées par le Vérificateur général pourrait donner un résultat différent quant à l'endettement du Québec.

D- Endettement du Québec
1. Une mesure de l'endettement par le Vérificateur général

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette supportée par le gouvernement[1]	154 466	148 952
Dette autofinancée des entreprises commerciales	35 334	35 157
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire[2]	14 245	13 274
Endettement du Québec au 31 mars	204 045	197 383
En % du PIB[3]	72,1	72,4

1. Obligations contractuelles (sauf emprunts remboursés par le gouvernement) et opérations fiduciaires exclues.
2. UQ et ses constitutantes exclues.
3. PIB établi par Statistique Canada au 8 novembre 2007.

Dette supportée par le gouvernement
Les emprunteurs

- **Il s'agit de la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec. Elle peut résulter de :**

	En millions de dollars	
	2007	2006
Montants dus, dettes ou emprunts effectués directement par le gouvernement[3]	146 363	141 155
Emprunts effectués par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	4 184	4 051
Emprunts effectués par des municipalités ou d'autres bénéficiaires de subventions	3 919	3 746
Dette supportée par le gouvernement au 31 mars	**154 466[1]**	**148 952[2]**
En % du PIB[4]	**54,6**	**54,6**

1. Incluant des emprunts de 17 565 M$ (réseaux : 13 819 M$, municipalités : 2 874 M$, autres bénéficiaires : 872 M$) remboursés par le gouvernement et présentés dans les obligations contractuelles (engagements).
2. Incluant des emprunts de 18 222 M$ (réseaux : 14 303 M$, municipalités : 2 791 M$, autres bénéficiaires 1 128 M$) remboursés par le gouvernement.
3. Dette réduite des placements temporaires nets et des sommes accumulées dans le Fonds des générations.
4. PIB établi par Statistique Canada au 8 novembre 2006.

Dette supportée par le gouvernement
La forme

	En millions de dollars	
	2007	2006
Montants dus assimilables à une dette	**3 473**	**4 586**
Passif net des régimes de retraite	**32 844**	**34 630**
Emprunts sur les marchés	**124 673**	**112 436**
Moins : Placements temporaires nets*	**(5 940)**	**(2 700)**
Moins : Sommes accumulées dans le Fonds des générations	**(584)**	
Dette supportée par le gouvernement au 31 mars	**154 466**	**148 952**
En % du PIB	**54,6**	**54,6**

* Placements temporaires et découvert bancaire.

Dette supportée par le gouvernement
Montants dus assimilables à une dette

Des montants payables principalement à long terme sont assimilables à une dette.

	En millions de dollars	
	2007[1]	2006[2]
Équité salariale (inclus dans les créditeurs)	450	1 171
Transferts du gouvernement fédéral	2 271	2 640
Avantages sociaux futurs : congés de maladie accumulés et régime de rentes de survivants	752	775
Total au 31 mars	3 473	4 586

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 76, 84, 133.
2. *Comptes publics 2005-2006*, p. 101.

Dette supportée par le gouvernement
Passif net des régimes de retraite

Le passif net des régimes de retraite à la charge du gouvernement se détaille comme suit :

	En millions de dollars	
	2007[1]	2006[2]
Passif des régimes de retraite	59 721	57 193
Moins : Fonds d'amortissement	(26 877)	(22 563)
Passif net des régimes de retraite au 31 mars	32 844	34 630

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 80.
2. *Comptes publics 2005-2006*, p. 64.

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés

Les emprunts sur les marchés financiers nationaux et internationaux supportés directement ou indirectement par le gouvernement se résument ainsi :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette directe	98 448	87 962
Dette pour financer les réseaux	19 784	18 050
Dette pour financer le secteur municipal	5 313	5 552
Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions	1 128	872
Emprunts sur les marchés au 31 mars	124 673	112 436

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

La dette directe du gouvernement se compose des éléments suivants :

	En millions de dollars	
	2007[1]	2006[2]
Dette avant gain de change reporté	96 563	86 356
Plus : Gain de change reporté	1 885	1 606
Dette directe au 31 mars	98 448	87 962

Le gain de change reporté est non matérialisé. Il résulte de la variation des taux de change. Il sera amorti sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 88.
2. *Comptes publics 2005-2006*, p. 70, 71.

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

La dette pour financer les réseaux se compose des éléments suivants :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	**15 600**	**13 999**
Dette directe sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable	**3 488**	**3 197**
Dette directe sur les marchés des universités exclues du périmètre qui sera remboursée par le gouvernement	**696**	**854**
Dette pour financer les réseaux au 31 mars	**19 784[1]**	**18 050[2]**

1. Une somme de 14 303 M$ sera remboursée par le gouvernement dont 1 934 M$ est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2006-2007*, p. 146).
2. Une somme de 13 819 M$ est présentée à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109).

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

La dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal se compose des éléments suivants :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa part dans la construction des usines d'assainissement des eaux (SQAE)	**2 522**	**2 678**
Emprunts effectués par les municipalités pour financer des immobilisations et remboursés par le gouvernement	**2 791***	**2 874***
Dette pour financer le secteur municipal au 31 mars	**5 313**	**5 552**

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 146).

Dette supportée par le gouvernement
Emprunts sur les marchés (suite)

- La dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires de subventions totalise au 31 mars 2007 **1 128 M$*** (au 31 mars 2006, 872 M$*).
- Ces emprunts effectués par d'autres bénéficiaires de subventions pour l'acquisition d'immobilisations sont remboursés (capital et intérêts) par le gouvernement.
- Les principaux bénéficiaires sont des organismes sans but lucratif (OSBL) dans le domaine de la culture ou du logement social.

* Ce montant est présenté à titre d'obligations contractuelles (*Comptes publics 2005-2006*, p. 109 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 146).

33

Dette autofinancée des entreprises commerciales

La dette des entreprises commerciales s'autofinance puisque leurs activités leur permettent de faire face à leurs obligations. Cette dette est composée des montants suivants :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Hydro-Québec[1]	32 674	32 367
Immobilière SHQ[2]	1 975	2 043
IQ Immigrants Investisseurs[2]	2 610	2 292
Société générale de financement	410	445
Autres entreprises commerciales	102	115
Moins : Prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable	(2 437)	(2 105)
Dette autofinancée des entreprises commerciales au 31 mars	35 334	35 157

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. Entreprises ayant consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable.

34

Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

Il s'agit de la dette contractée par des municipalités ou des universités non incluses dans le périmètre comptable, qui n'est pas remboursée par le gouvernement. Cette dette est constituée des éléments suivants :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette à long terme des municipalités et organismes municipaux	18 931[1]	18 347[1]
Moins : Dette pour financer le secteur municipal supportée par le gouvernement	(5 313)	(5 552)
Sous-total	13 618	12 795
Dette à long terme des universités[2]	627	479
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire au 31 mars	14 245	13 274

1. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15.
2. UQ et ses constituantes exclues.

35

Opérations fiduciaires*

- Les opérations fiduciaires ne sont pas considérées dans les résultats du gouvernement.
- Les opérations fiduciaires révèlent un avoir net déficitaire de 597 M$ au 31 mars 2007 (372 M$ au 31 mars 2006) pour le Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Il en découlera des augmentations tarifaires.
- Environ les deux tiers de ces augmentations seront assumées par La Financière agricole, donc par le gouvernement du Québec.

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 118 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 154.

36

D. Endettement du Québec

2. Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

- Le gouvernement du Québec présente diverses mesures de l'endettement qui s'articulent autour de cinq concepts :

  i) Dette nette

  ii) Déficits cumulés

  iii) Dette totale aux fins de la loi créant le Fonds des générations

  iv) Dette brute

  v) Dette à long terme du secteur public

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

i) Dette nette

- La dette nette est la différence entre le total des passifs et les avoirs financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'actifs non financiers ou des déficits cumulés (soit les déficits d'épicerie).
- La dette nette* se compose :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Passifs totaux	169 923	145 038
Moins : Actifs financiers	(47 732)	(40 355)
Dette nette au 31 mars	122 191	104 683

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 49 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 54.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
ii) Déficits cumulés

Les déficits cumulés se calculent de deux façons.

1. **Cumul** : Accumulation des surplus ou des déficits annuels et des ajustements inscrits directement aux déficits cumulés*.

	En millions de dollars	
	Surplus (déficit)	
	2007	2006
Déficits cumulés au 1er avril	(91 699)	(87 224)
Redressements affectés aux années antérieures • Gouvernement • Entreprises	 (6 894) 830	 (4 511) (25)
Surplus annuel aux états financiers	1 993	37
Autres	11	24
Déficits cumulés au 31 mars	(95 759)	(91 699)

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40, 48 et *Comptes publics 2006-2007*, p.53.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
ii) Déficits cumulés (suite)

Deuxième façon de calculer les déficits cumulés* :

2. Différence entre la dette nette et les actifs non financiers à une date donnée (correspond à la dette reliée aux déficits d'épicerie).

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette nette	(122 191)	(104 683)
Moins : Immobilisations	16 387	12 984
Moins : Investissements nets dans les réseaux	9 883	
Moins : Stocks et frais payés d'avance	162	
Déficits cumulés au 31 mars	(95 759)	(91 699)

* *Comptes publics 2005-2006*, p. 40 et *Comptes publics 2006-2007*, p. 54.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
iii) Dette totale aux fins du Fonds des générations

La dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*,[1] se calcule ainsi :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette directe	98 448	87 962
Moins : Gain change reporté	(1 885)	(1 606)
Moins : Emprunts par anticipation	(6 069)	(2 684)
Moins : Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	(154)	
Sous-total	**90 340**	**83 672**
Plus : Dette nette des régimes de retraite	32 844	34 630
Moins : Sommes accumulées dans le Fonds des générations	(584)	-
Dette totale aux fins de la loi au 31 mars	**122 600**	**118 302**
En % du PIB[2]	**43,4**	**43,4**

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 33.
2. PIB établi par Statistique Canada au 8 novembre 2007.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
iii) Dette totale aux fins du Fonds des générations (suite)

- Les cibles de réduction de la dette définies aux fins de cette loi sont les suivantes :
  - 38 % du PIB au 31 mars 2013
  - 32 % du PIB au 31 mars 2020
  - 25 % du PIB au 31 mars 2026

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iii) Dette totale aux fins du Fonds des générations (suite)

- L'atteinte des cibles visées par la loi n'est pas affectée par les éléments suivants :
  - Emprunts pour financer les réseaux
  - Emprunts pour financer les travaux municipaux
  - Autres éléments de passif non inclus à l'intérieur de la dette totale (ex. : somme due au gouvernement fédéral)
  - Obligations contractuelles assimilables à des dettes
  - Nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

iv) Dette brute

- Nouvelle mesure de la dette introduite dans les *Comptes publics 2006-2007*, p. 33.
- La dette brute vise à tenir compte du nouveau périmètre comptable du gouvernement et de la réforme comptable.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
iv) Dette brute (suite)

Analyse des écarts entre la dette totale aux fins du Fonds des générations et la dette brute.

	En millions de dollars
Dette totale aux fins du Fonds des générations	122 600
Dette du gouvernement pour financer les réseaux	15 600
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa part dans la construction des usines d'assainissement des eaux	2 522
Avantages sociaux futurs	752
Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	154
Comptes à recevoir d'un organisme fiduciaire et d'un OSBL	(31)
Dette brute	**141 597**

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec
iv) Dette brute (suite)

Analyse des écarts entre la dette brute et la dette supportée par le gouvernement calculée par le Vérificateur général au 31 mars 2007.

	En millions de dollars
Dette brute	141 597
Dette directe sur les marchés par les réseaux[1]	4 184
Emprunts effectués par des municipalités et d'autres bénéficiaires de subventions qui sont remboursés par le gouvernement[2]	3 919
Transferts à rembourser au gouvernement fédéral	2 271
Équité salariale	450
Gain de change reporté	1 885
Autres	160
Dette supportée par le gouvernement	**154 466**

1. Dette des universités à l'extérieur du périmètre comptable et non remboursée par le gouvernement exclue.
2. Emprunts présentés dans les oligations contractuelles.

Mesures de l'endettement par le gouvernement du Québec

v) Dette à long terme du secteur public

La dette à long terme du secteur public est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire et elle se calcule ainsi :

	En millions de dollars	
	2007	2006
Dette totale du gouvernement[1]	122 600	118 302
Réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux[2]	14 138	13 078
Hydro-Québec[2]	32 674	32 367
Autres entreprises du gouvernement[2]	3 564	3 540
Municipalités et organismes municipaux[2,3]	18 931	18 347
Total	191 907	185 634
En % du PIB[4]	67,9	68,1

1. *Comptes publics 2006-2007*, p. 33.
2. *Plan budgétaire 2007-2008*, E.15. Les données de 2007 sont préliminaires.
3. Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa part dans la construction des usines d'assainissement des eaux inclus.
4. Calculé par le Vérificateur général à partir du PIB au 8 novembre 2007.

E – Recommandations du groupe de travail MFQ-VGQ quant aux lois budgétaires

i) *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

- La définition de la dette totale dans la loi réfère à celle présentée dans le « Glossaire des Comptes publics ».
- Cette définition peut être modifiée sans changer la loi lors de la publication des Comptes publics.

i) *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (suite)

Définitions dans le « Glossaire des Comptes publics »

- La définition de dette totale a été modifiée dans le « Glossaire des Comptes publics » en 2006-2007 par rapport à celle de 2005-2006. Les modifications apportées visent à préciser les exclusions suivantes de cette dette :
  - Emprunts par anticipation
  - Gain ou perte de change reporté
  - Dette pour financer les réseaux
  - Dette pour financer les travaux d'organismes municipaux
  - Dette provenant du changement de statut d'organismes lors de la réforme comptable

i) *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (suite)

Définitions dans le « Glossaire des Comptes publics » (suite)

- La définition d'emprunts par anticipation a aussi été modifiée pour préciser qu'il s'agit des emprunts pour combler les besoins de financement du Fonds consolidé du revenu de l'exercice suivant.

- En conséquence, des emprunts pour subvenir aux besoins de l'exercice courant d'organismes non budgétaires (hors Fonds consolidé du revenu) pourront être inclus dans les emprunts par anticipation, donc déduits de la dette aux fins du Fonds des générations.

i) *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (suite)

Recommandation du Groupe de travail de :

- S'assurer que les modifications qui pourraient être apportées à la définition de la « dette totale » dans le « Glossaire des Comptes publics » :
  - Soient annoncées dans le Discours sur le budget;
  - Fassent l'objet d'une reddition de comptes adéquate pour permettre aux parlementaires de comprendre leurs incidences sur l'atteinte des cibles de la loi.

ii) *Loi sur l'équilibre budgétaire*

- Au 31 mars 2006, trois raisons expliquaient que le Vérificateur général dénonçait la non-significativité du solde établi aux fins de la loi :
  1. Recours à des méthodes qui donnent des résultats avantageux;
  2. Dépenses ou réductions de revenus qui ne sont pas prises en compte dans le solde annuel présenté dans l'état consolidé des résultats;
  3. Inscription de revenus en double dans l'excédent cumulé aux fins de la loi.

ii) *Loi sur l'équilibre budgétaire* (suite)

- Le groupe de travail a recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la loi afin de :
  - Revoir le calcul de l'excédent cumulé aux fins de la loi que le gouvernement a établi à 192 M$ au 31 mars 2006.
  - Inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés à l'exception de l'impact des :
    - modifications actuelles et ultérieures découlant de la réforme;
    - modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.
- Les modifications feront en sorte que les éléments soulevés par le Vérificateur général l'an dernier seront dorénavant pris en compte dans le calcul futur de l'excédent cumulé aux fins de la loi.

iii) *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*

- La *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* permet à la ministre d'affecter des excédents à une réserve au moment du budget.
- La réserve doit être utilisée pour des projets d'immobilisations et d'autres projets ayant une durée déterminée, sauf si l'intérêt public l'exige.
- Les sommes en réserve peuvent ainsi être consacrées au maintien de l'équilibre budgétaire dans certaines circonstances.
- La constitution ou l'utilisation d'une réserve influence le calcul de l'excédent aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire.*

iii) *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (suite)

- Selon la loi, les sommes affectées doivent être déposées à la CDPQ durant l'année visée par le budget.
- Au moment du budget, la ministre peut modifier les affectations prévues.
- La ministre doit faire rapport annuellement à l'Assemblée nationale des opérations relatives à la réserve.

iii) *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (suite)

- La constitution d'une réserve :
  - se veut un outil pour faciliter la planification budgétaire sur un certain horizon de temps;
  - découle d'une intention du gouvernement d'entreprendre certaines activités. Ces intentions peuvent être modifiées selon les priorités gouvernementales.
- En conséquence :
  - la constitution d'une réserve n'est pas une dépense à inscrire aux états financiers;
  - l'utilisation d'une réserve n'est pas un revenu à inscrire aux états financiers.

57

iii) *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents* (suite)

- Le groupe de travail a recommandé au gouvernement de présenter les informations relatives à la réserve uniquement dans les notes complémentaires ou les annexes qui font parties intégrante des états financiers.
- Les résultats annuels dans les états financiers ne tiendront pas compte des opérations sur la réserve budgétaire.
- L'application de cette recommandation devrait permettre d'éviter de confondre les résultats annuels réels aux états financiers avec le solde budgétaire qui tient compte des opérations sur les réserves.

58